



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA**

**PARECER N. : 0072/2021-GPEPSO**

**PROCESSO:** 2333/2019  
**ASSUNTO:** Auditoria  
**RESPONSÁVEIS:** Nilton Caetano de Souza - Prefeito  
Walter Gonçalves Lara - Secretário de Saúde  
Ronaldo Beserra da Silva - Controlador-Geral  
**UNIDADE:** Prefeitura de Espigão do Oeste  
**RELATOR:** Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Tratam os autos de auditoria operacional instaurada com o fito de averiguar a regularidade da prestação de serviços por profissionais da saúde no Município de Espigão do Oeste.

O processo teve início a partir da publicação da Portaria n°. 507, de 26.07.2019 [Id. 802901], que designou os auditores responsáveis para realizarem auditoria de conformidade no Município, a fim de verificar a legalidade das despesas realizadas com pessoal e a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde no interregno entre 2015 e 2019.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Publicada a portaria, o Ministério Público do Estado, por intermédio do Ofício n°. 613/2019/NAE/2ªPJE0, de 22.07.2019 [Id. 802901], indicou servidora daquele *Parquet* para compor referida comissão de auditoria.

Feita a análise do procedimento administrativo que já tramitava no MPE/RO e dos novos documentos de auditoria obtidos junto ao Município, a comissão solicitou ao r. Relator que, por meio de tutela antecipada, concedesse prazo para que os jurisdicionados apresentassem plano de ação com a finalidade de viabilizar a implementação de controle automatizado de frequência dos servidores da Secretaria de Saúde, a fim de evitar o prolongamento dos ilícitos desnudados.

Por meio da DM n°. 230/2019-GCPCN, o r. Relator entendeu por bem ouvir os jurisdicionados sobre o pedido de tutela antecipada inibitória constante no relato técnico inaugural.

Notificados, os jurisdicionados, espontaneamente, encaminharam o respectivo plano de ação, conforme se verifica do documento de Id. 813646.

Diante dos documentos colacionados ao feito, o Corpo Técnico, por meio do relato de Id. 845262, renunciou o pedido de tutela antecipada e requereu, por seguinte, fosse expedida determinação para que os jurisdicionados realizassem ajustes no plano de ação apresentado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Anteriormente à deliberação do r. Relator, a Controladoria Geral do Município encaminhou à Corte relatório de monitoramento inerente ao cumprimento das medidas elencadas no plano de ação dantes apresentado e, por tal razão, retornaram os autos à Equipe Instrutiva para análise da novel documentação apresentada.

Perscrutando novamente os autos, o Corpo Técnico verificou o descumprimento da maioria das medidas e prazos constantes no cronograma inicialmente encaminhado. Não obstante, em razão da situação excepcional experimentada pela Secretaria Municipal de Saúde em face do enfrentamento da calamidade de saúde pública ocasionada pelo coronavírus, a Equipe Instrutiva propôs a concessão de prazo para que os jurisdicionados encaminhassem novo plano de ação contendo as medidas e prazos para implementação de sistema de controle informatizado da jornada dos servidores.

Em linha com o opinativo técnico, por meio da DM n°. 114/2020-GCESS, o r. Relator determinou aos jurisdicionados que comprovassem o cumprimento do plano de ação e apresentassem os seguintes documentos: **a)** relatório contendo a quantidade e identificação dos servidores lotados nas unidades de saúde; **b)** atas das reuniões realizadas para deliberar qual o sistema eletrônico a ser adotado pela administração no controle de frequências dos servidores da saúde; **c)** resultado da pesquisa realizada para detectar os riscos a serem enfrentados para implementação do sistema a ser adquirido pela municipalidade, avaliando o seu impacto, a probabilidade de ocorrência e propondo ações de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

enfrentamento; **d)** relatório indicando qual a unidade de saúde a ser utilizada como piloto na implantação do sistema de controle de ponto automatizado, indicando o responsável pela implementação e fiscalização; **e)** cronograma atualizado para implementação do sistema automatizado; **f)** manifestação quanto à aderência dos equipamentos e programas adquiridos às reais necessidades da Secretaria Municipal de Saúde; e/ou justificativa quanto ao atraso para implementação do sistema; **g)** relatório da avaliação técnico-econômica da inviabilidade da reparação dos equipamentos e atualização dos programas já adquiridos; e **h)** manifestação circunstanciada, após os exames devidos, da destinação pública a ser dada aos bens adquiridos pelo Município de Espigão do Oeste/RO.

Na tentativa de assegurar o cumprimento das determinações, os Senhores **Nilton Caetano de Souza** - Prefeito - e **Luciana Souza Araújo dos Santos** - Secretária de Saúde - encaminharam o documento de Id. 964406, e o Senhor **Ronaldo Beserra da Silva** - Controlador-Geral - apresentou o relatório de Id. 964371.

No seu derradeiro relato, a Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas - CECEX 9 concluiu:

#### 4. CONCLUSÃO

61. Ante o exposto, pelos fundamentos veiculados em linhas precedentes, que, conforme demonstrado, maculam o processo in totum, concluímos, devam os presentes autos serem arquivados, sem prejuízo da análise procedida em relação à documentação encaminhada pela Administração (ID 964406), eis que restaram atendidas as determinações consignadas nos subitens "i" e "v" do Item I da Decisão Monocrática n. 0114/2020 - GCESS (ID



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

908891).

62. Por sua vez, as determinações objeto dos subitens "ii", "iii" e "iv" não foram atendidas e as dos subitens "vi", "vii" e "viii" tiveram seu cronograma de implementação reprogramado com a apresentação do novo plano de ação, estando, portanto, em situação de implementação, o que não prejudica a continuidade do monitoramento por meio da produção dos relatórios de execução que devem ser reencaminhados para a Controladoria Geral do Município para exame, análise, controle e arquivamento no órgão para servir com subsídio das futuras auditorias a serem realizadas, bem como serem considerados durante as análises das prestações de contas de governo do ente municipal.

63. Quanto aos itens II e III da da Decisão Monocrática n. 0114/2020 - GCESS (ID 908891), concluímos que a Controladoria Geral do Município logrou comprovar o cumprimento parcial das determinações.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

64. Considerando o "contexto de grave descontrole" noticiado na manifestação da equipe constituída para realizar a auditoria de conformidade no município de Espigão do Oeste;

65. Considerando a informação prestada pela Controladoria Geral do Município quanto a ineficácia dos registros manuais de ponto e a ausência de aprimoramento dos instrumentos de controle da Secretaria Municipal de Saúde de Espigão do Oeste;

66. Considerando o fato da adoção de medidas em perspectiva se revelarem adequadas para o saneamento das ilegalidades e irregularidades noticiadas;

67. E, sobretudo, considerando a missão institucional de apoio ao controle externo da Controlador-Geral do Município de Espigão do Oeste (art. 74, § 1º, da Constituição Federal), bem como sua capacidade institucional de fiscalizar in loco e pari passu a execução do plano de ação elaborado para a superação do contexto de grave descontrole institucional, fazendo constar o resultado de suas análises em tópico



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

específico nos relatórios de auditoria e nas prestações das contas de governo para oportuna análise, valoração e apreciação por esta Corte de Contas, propõe-se:

**a) DETERMINAR**, via ofício, ao atual prefeito e à secretária municipal de saúde, ou quem lhes vier substituir ou suceder legalmente que, independentemente do trânsito em julgado, tomem ciência e adotem prontas medidas tendentes ao aprimoramento dos controles manuais de registro de frequência dos servidores, enquanto não houver efetiva e abrangente implementação do sistema de registro eletrônico de ponto;

**b) DETERMINAR** aos atuais gestores municipais de Espigão do Oeste que revisem os prazos e as programações para implementação das medidas saneadoras consignadas no plano de ação juntado nestes autos (ID 964406) e envidem os esforços necessários para o saneamento das ilegalidades noticiadas;

**c) DETERMINAR** à Controladoria-Geral do Município para que acompanhe a implementação das ações constantes no plano de ação (ID 964406) ainda não executadas, executadas parcialmente e/ou em curso, realizando fiscalização in loco, fazendo constar em seus relatórios de auditoria bimestrais e anual, tópico específico, acerca das melhorias implementadas e o estágio de execução do planejamento;

**d) DETERMINAR** à Secretaria de Planejamento e Julgamento - Departamento do Pleno que faça juntada de cópia da decisão a ser prolatada nestes autos à prestação de contas do município, relativo ao exercício de 2020, objetivando subsidiar a sua análise;

**e) ARQUIVAR** os presentes autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Na sequência, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

É o extenso, porém necessário, relatório.

Conforme se evidencia, quando do derradeiro relatório técnico a Equipe de Controle Externo opinou pelo arquivamento dos autos em face da não observância do rito procedimental adequado no processamento do calhamaço (vícios de forma).

É que, segundo o Corpo Técnico, embora a Portaria nº. 507, de 26.07.2019, tenha designado equipe para a realização de **auditoria de conformidade** no município de Espigão do Oeste, referida comissão solicitou a autuação de dois processos na Corte, sendo um para a realização de auditoria de conformidade a fim de verificar a legalidade das despesas realizadas com profissionais da saúde entre os exercícios de 2015 a 2019 [processo nº. 2332/2019/TCE/RO], e este para a realização de auditoria operacional com vistas a verificar a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde naquele município.

Assim, de acordo com o Corpo Instrutivo, "a autuação do presente processo de auditoria operacional extravasa as competências outorgadas à comissão de fiscalização pela Portaria n. 507, de 26 de julho de 2019 (ID 802901) posto que o ato administrativo editado pela Presidência desta Corte credenciou a equipe somente para realização de auditoria de conformidade no município de Espigão do Oeste".

Reforçando a tese, afirma que referida



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

auditoria deveria estar prevista no Plano Integrado de Controle Externo ou, lado outro, deveria ter sido expressa e extraordinariamente autorizada pela Presidência da Corte. Por verificar que o caso em apreço não se enquadra nas hipóteses mencionadas, o Corpo Técnico compreendeu que a autuação dos autos foi realizada por agente incompetente.

Além disso, a Equipe Instrutiva menciona que, no seu entender, *"o processo não reúne os requisitos formais exigidos na Resolução n. 228/2016-TCE-RO para caracterização de uma típica auditoria operacional, notadamente, por não possuir plano de auditoria próprio, matriz de planejamento e matriz de achados e, conseqüentemente, carecer da identificação de pontos potencialmente significantes, delimitação de escopo, objetivos gerais e específicos particulares, questões de auditoria, definição de critérios prévios e propostas de melhorias resultantes de aplicação de técnicas e ferramentas de auditoria"*, e que *"a tramitação dos autos em nenhum momento observou o rito processual estabelecido para as auditorias operacionais"*.

Por fim, aduz que *"o relatório de ID 803274 não possui a assinatura do auditor de controle externo designado para compor a equipe de auditoria de Espigão do Oeste- Sr. Valdenor Moreira Barros"*, e que, embora o relatório técnico de Id. 803274 tenha sido subscrito por agente do MPE, referida servidora *"não foi regular e formalmente incorporada à comissão de fiscalização, com efeito, não poderia subscrever documento típico de auditoria, no caso, manifestação técnica postulando a autuação de*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*processo de auditoria operacional com pedido de tutela de urgência”.*

Feitas essas considerações, dissinto do opinativo levado a efeito pelo Corpo Técnico, no tocante à não observância do rito procedimental adequado para o processamento do calhamaço.

Com efeito, tem-se que o artigo 5º da Resolução n. 228/2016-TCE-RO prevê que as auditorias devem observar as seguintes etapas: seleção dos objetos de auditoria - formalização do processo - planejamento e execução da auditoria - elaboração do relatório de auditoria operacional - recebimento e análise dos comentários do gestor - elaboração do relatório consolidado - deliberação do tribunal - elaboração do plano de ação - elaboração de relatórios de execução - análise dos relatórios de execução do plano de ação - realização de monitoramentos.

*In casu*, observo que, após a seleção do objeto e a formalização dos autos<sup>1</sup>, foram carreados ao calhamaço os documentos comprobatórios do cenário fático vivenciado pelo município e, em seguida, o Corpo Técnico solicitou a concessão de tutela antecipada para que se determinasse ao Prefeito e Secretário de Saúde que elaborassem o plano de ação com o objetivo de viabilizar a implantação de controle automatizado de frequência dos servidores.

---

<sup>1</sup> Passível de convalidação, conforme defendido em linhas anteriores.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Em seguimento, o Relator entendeu por bem ouvir os jurisdicionados sobre os achados técnicos antes de deliberar sobre o pedido efetuado pelo Corpo Técnico.

Imbuídos no intuito de solucionar os ilícitos desnudados, os jurisdicionados encaminharam, espontaneamente, plano de ação contendo as ações a serem implementadas para solucionar os imbróglios, bem como os prazos e responsáveis pelas respectivas implementações.

Empós a oitiva dos jurisdicionados, retornaram os autos à Equipe Instrutiva, **ocasião em que foi juntado aos autos o "Planejamento de auditoria do Município de Espigão do Oeste" [Id. 844264]**, com informações o bastante sobre os pontos potencialmente significantes, a delimitação de escopo, contextualização do cenário vivenciado pelo município, os objetivos gerais e específicos particulares, a definição de critérios prévios e propostas de melhorias resultantes de aplicação de técnicas e ferramentas de auditoria.

Com efeito, denota-se que, ao tratar sobre o Plano de Auditoria, o Manual de Auditoria do TCE/RO [Resolução n°. 177/2015/TCE-RO], em seu item 4.13, dispõe:

4.13 **Elaboração do Plano de Auditoria** O Plano de Auditoria é o produto final da etapa de planejamento da auditoria. Deverá ser apresentado por escrito, como parte do Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria, contemplando as informações geradas em cada uma das etapas descritas anteriormente.

O Plano de Auditoria deve observar a seguinte



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

estrutura:

1. Apresentação
2. Identificação do objeto
3. Contextualização
4. Áreas/pontos potencialmente significantes
5. Destinatários do Relatório de Auditoria
6. Objetivo geral da auditoria
7. Objetivos específicos (Questões de Auditoria)
8. Escopo
9. Resultado da avaliação do controle interno
10. Perfil da equipe (se for o caso)
11. Recursos necessários (se for o caso)
12. Cronograma

Em linha com o que dispõe o item acima delineado, o plano de auditoria carreado aos autos dispõe que a vertente auditoria tem por objetivo geral *"identificar possíveis ilegalidades na realização de despesas com pessoal da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAU) de Espigão do Oeste e perquirir quanto à efetiva prestação de serviços dos profissionais da área da saúde à população"*.

Ainda segundo o plano, são objetivos específicos da auditoria: *"a) Verificar a ocorrência de pagamentos acima do subteto constitucional; b) Apurar a existência de acumulação irregular de cargos públicos; c) Averiguar se, nos casos de acumulação devida, existe compatibilidade de horário; d) Perquirir quanto à regularidade do pagamento de plantões extraordinários; e) Examinar a legalidade do pagamento e do cumprimento da jornada de regime de sobreaviso; f) Analisar a existência de desvios de função; g) Avaliar a confiabilidade e idoneidade dos registros da prestação de serviço; h) Examinar a legalidade dos recolhimentos feitos ao Instituto de*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*Previdência Municipal de Espigão do Oeste - IPRAM; i) Averiguar o quanto o Controle Interno tem atuado de modo a prevenir e inibir a ocorrência de ilegalidades”.*

Ademais, segundo consta, a fiscalização tem por escopo realizar “o exame documental e a análise das circunstâncias fáticas, de forma a identificar se as acumulações de cargos públicos, os pagamentos de plantões extraordinários e a realização do regime de sobreaviso estão ocorrendo dentro dos parâmetros constitucionais e legais”

Tais informações, ao meu sentir, possibilitaram a condução da auditoria ao propósito de auxiliar o Município na busca por soluções para os gargalos enfrentados, a fim de alcançar melhorias no controle de jornada dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde e, conseqüentemente, na prestação dos serviços de saúde aos munícipes.

Assim, diferentemente do defendido pelo Corpo Técnico no derradeiro relatório apresentado, há, nos autos, plano de auditoria com informações suficientes a nortearem a atuação da Equipe de Controle Externo na instrução do feito, tendo, tal documento, sido juntado ao calhamaço após o pedido, pela Equipe Instrutiva, de concessão de tutela antecipada, o que, ao meu ver, não representa qualquer irregularidade ou afronta à norma processualística regulamentada pela Corte.

Isso porque, além de estar prevista no Código



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

de Processo Civil<sup>2</sup>, a tutela antecipatória tem previsão expressa no Regimento Interno deste Sodalício e, nos termos do seu artigo 108-A, **"é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final"**.

Nessa trilha, se o Corpo Técnico compreendeu que, no caso concreto, havia fundado receio de consumação e/ou reiteração dos ilícitos trazidos ao conhecimento da Corte de Contas pelo Ministério Público, poderia, a qualquer momento, requerer a concessão de tutela com vistas a salvaguardar o interesse público.

Assim, *concessa vênia* o entendimento firmado pela Equipe de Controle Externo do derradeiro relato, compreender que o pedido de tutela antecipada constante no relato inaugural tem o condão de macular todo o feito de vício insanável beira o absurdo, até porque, além da tutela de urgência ser salvaguardada tanto pelo Regimento Interno da Corte quanto pelo CPC/2015, tal instituto é considerado prerrogativa dos Auditores e Membros do MPC e, por tal razão,

---

<sup>2</sup>Aplicado subsidiariamente aos processos tramitados na Corte de Contas.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pode ser requerido a qualquer tempo, e em qualquer processo em tramitação na Corte, independentemente de sua natureza.

Avançando, após a realização do plano de auditoria e inaugurando a fase de "elaboração do relatório de auditoria operacional", foi realizada a instrução documental e auditoria *in loco* no Município e, em seguimento, elaborado o relatório técnico de Id. 845262, ocasião em que o Corpo Técnico elencou o rol de irregularidades desnudadas nos serviços de saúde do município.

Antes de serem notificados sobre o teor do relatório técnico, os jurisdicionados apresentaram o relatório de acompanhamento do plano de ação<sup>3</sup> inicialmente encaminhado, detalhando as medidas já adotadas pela Secretaria Municipal de Saúde visando implantar sistema eletrônico de registro de frequência dos servidores<sup>4</sup>.

Nessa trilha, por verificar o descumprimento da maioria das medidas e prazo, o Corpo Técnico propôs a concessão de prazo para que os jurisdicionados encaminhassem novo plano de ação contendo as medidas e prazos para implementação de sistema de controle informatizado da jornada dos servidores, o que foi prontamente atendido pelos jurisdicionados conforme se evidencia do documento de Id. 964406.

---

<sup>3</sup> Vale dizer, espontaneamente, já que os jurisdicionados não tinham, até então, sido instados a apresentar tal documento.

<sup>4</sup> Suprindo, *in casu*, a etapa de "recebimento e análise dos comentários do gestor".



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Feitas essas considerações, verifica-se, da análise do calhamaço, que as etapas procedimentais previstas na Resolução n. 228/2016-TCE-RO e no Manual de Auditoria da Corte foram, até o momento, regularmente observadas e, por tal razão, dever-se-ia inaugurar, nessa quadra processual, a etapa de "realização de monitoramentos", caso o plano de ação apresentado seja considerado apto à homologação.

Avançando, embora compreenda que o calhamaço observou os requisitos mínimos e necessários para o processamento da vertente auditoria, é forçoso reconhecer a existência de vícios de competência no ato de instauração do processo.

Isso porque, nos termos do artigo 72, §1º do Regimento Interno, *as auditorias devem obedecer "a Plano específico elaborado pela Presidência, em consulta com os Relatores das Listas de Unidades Jurisdicionadas, e aprovado pelo Plenário em Sessão Extraordinária de caráter reservado"*.

Igualmente, o artigo 4º, §1º da Resolução n.º. 228/2016/TCE-RO, prevê que as auditorias operacionais devem ser realizadas em conformidade com as diretrizes gerais constantes no planejamento do Tribunal e orientados por critérios de seleção previamente definidos.

Em linha com o disposto, o Capítulo I, item 1.2.1 do Manual de Auditoria [Resolução n.º. 177/2015/TCE-RO], dispõe que as auditorias *"são as relacionadas no Plano*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*específico do TCE-RO que trata dessa matéria, conforme destacado no Art. 72, §§ 1º e 2º do Regimento Interno - Res. Adm. 005/TCERO/1996; todas são previamente programadas - que tiveram o ente jurisdicionado, a motivação e o tipo de auditoria definidos - As auditorias programadas são automaticamente autorizadas quando da aprovação plenária do Plano”.*

*In casu, verifica-se que os vertentes autos foram instaurados, aparentemente, por iniciativa da comissão de auditoria e, portanto, sem que a vertente fiscalização estivesse prevista no plano específico dantes aprovado pela Corte.*

Nessa conjuntura, e embora o vertente processo não tenha obedecido o trâmite previsto nos dispositivos enunciados, compreendo - diferentemente do defendido pelo Corpo Técnico - que tal vício de competência não é insanável, haja vista que, ao meu ver, os autos podem ser submetidos ao Conselho de Administração<sup>5</sup> para apreciação da relevância da matéria e, entendendo ser o caso, para convalidação dos atos processuais já praticados nos autos.

Avançando, no tocante aos servidores competentes para a realização da auditoria, observo que, apesar de o Ministério Público do Estado ter indicado a Senhora **Mara Rosa Loch Müller** - Assistente de Promotoria de Justiça - para compor a comissão de auditoria, a portaria nº.

---

<sup>5</sup> Conselho responsável por aprovar e/ou modificar o Plano Integrado de Controle Externo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

207, de 26.07.2019, aparentemente, não foi alterada e, por tal razão, permaneceram formalmente designados os Senhores **Paulo Ribeiro Lacerda** - Técnico de Controle Externo - e **Valdenor Moreira Barros** - Auditor de Controle Externo - para, sob a coordenação do primeiro, realizarem os respectivos trabalhos.

Não obstante, denota-se que, o relatório preliminar [Id 803274] foi subscrito pelos Senhores **Mara Rosa Loch Müller** e **Paulo Ribeiro Lacerda**, não havendo, naquele relato, a aposição de assinatura do Senhor **Valdenor Moreira Barros**.

No ponto, embora a servidora **Mara Rosa Loch Müller** tenha subscrito referido documento, tal fato, *de per se*, não justifica o reconhecimento da nulidade do documento de auditoria, notadamente porque referido relato foi assinalado conjuntamente por servidor formalmente designado para coordenar os trabalhos de auditoria que envolveram a vertente fiscalização, o que, de plano, afasta eventual nulidade do documento por vício de competência, sendo a assinatura da Senhora **Mara Rosa Loch Müller**, no máximo, indiferente ao feito.

Além disso, não há, nos autos, evidências de que as conclusões apresentadas no referido documento não decorrem da realidade dos fatos, tampouco há indícios de prejuízos para os jurisdicionados em face da atuação da comissão.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ademais, constam, nos documentos que fundamentaram o relatório inaugural, cópias de processo instaurado pelo Município para compra de pontos eletrônicos, atas de reuniões e elementos comprobatórios emprestados do MPE/RO, informações que considero essenciais para se obter juízo de valor acerca dos ilícitos desnudados no decorrer da auditoria, documentação que não pode ser descartada em face da subscrição conjunta do relatório inaugural pela servidora em apreço.

Feitas essas considerações, caso a autuação do calhamaço seja convalidada pela Corte, compreendo que referido documento de auditoria - e documentação imediatamente anterior - pode ser aproveitado, o que me faz divergir do opinativo técnico quanto à propositura de reconhecimento da nulidade absoluta do processo.

Bem por isso, afirmo, em tom conclusivo, que as irregularidades formais identificadas no calhamaço são passíveis de saneamento, o que possibilitaria o prosseguimento da marcha processual visando à homologação e posterior monitoramento das medidas delimitadas no plano de ação apresentado pelo Município.

Alternativamente, na eventual impossibilidade de sanear as irregularidades identificadas pelo Corpo Técnico e, por consectário, prosseguir com o vertente processo de auditoria, outra fácil solução seria, ao meu sentir, transmutar os autos para "Fiscalização de Atos e Contratos", a fim de dar continuidade à fiscalização do cumprimento das



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

medidas delineadas no plano de ação apresentado.

No ponto, é minimamente contraditório que o Corpo Técnico tenha defendido, no derradeiro relato, a necessidade da anulação absoluta do processo desde o nascedouro para, em seguimento, concluir que tal nulidade *"não compromete o monitoramento da implementação das medidas tendentes ao saneamento do contexto de 'descontrole generalizado' verificado no município de Espigão do Oeste"*, notadamente porque eventual reconhecimento da nulidade do relatório inaugural e dos atos supervenientes - nos termos defendidos pela Equipe Instrutiva - de certo, anularia também os efeitos do plano de ação apresentado pelo Município, tese da qual divirjo em absoluto.

A esse respeito, é imperioso relembrar que a atuação do Tribunal de Contas é fundada, especialmente, no princípio do "formalismo moderado", notadamente porque, o que se almeja, aqui, é o alcance da verdade material como instrumento de busca de uma efetiva proteção do interesse público.

É que, sendo o interesse maior do TCE conhecer a realidade sobre os atos de gestão da coisa pública, o Tribunal não pode contentar-se com a verdade formal na condução da instrução probatória. Veja-se, exemplo, excerto de julgado do TCU sobre a matéria:

Por fim, cumpre refutar a afirmação da empresa de suposta atuação desta Unidade Técnica de forma incompatível com suas atribuições por ocasião da



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

instrução inicial destes autos [...]. **Nesse ponto, cabe destacar que o processo administrativo de controle, no âmbito dos Tribunais de Contas, possui liturgia peculiar, segundo a qual prevalecem os princípios da verdade material e do formalismo moderado. Difere-se, assim, do rito convencional estabelecido pelas leis processuais de âmbito civil ou mesmo penal, as quais aplicam-se apenas subsidiariamente aos processos autuados no TCU, conforme dispõe o art. 298 de seu Regimento Interno.**

Portanto, não há que se falar, nos processos que tramitam neste Tribunal, em vinculação de sua atuação aos pedidos formulados por autores de representações. No mister de zelar pela coisa pública, o TCU tem o dever de apurar todos os indícios de irregularidades envolvendo a aplicação de recursos da União de que tome conhecimento, estejam ou não tais indícios contemplados expressamente em eventuais provocações das pessoas legitimadas a representar junto ao Tribunal.

Nessa trilha, à luz dos princípios do "formalismo moderado" e da "verdade material", o TCE, não raro, coloca em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais, a fim de perscrutar toda informação relevante que conduza à verdade material e que possa influir na responsabilização ou não do jurisdicionado, mesmo que trazida intempestivamente ou que, de alguma forma, desrespeite algum requisito formal regulamentado, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A exemplo, sabe-se que, no âmbito de processos de controle externo, a intempestividade ou revelia dos jurisdicionados não implica a imediata condenação em débito, sendo fundamental a análise dos elementos constantes do processo. Igualmente, de forma a assegurar a verdade



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

material, julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer motivos.

Veja-se, a título exemplificativo, excertos de decisões desta Corte em sentido semelhante:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. VIA INADEQUADA. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. CONHECIMENTO COMO PEDIDO DE REEXAME. MODIFICAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. É inadequada a interposição de Recurso de Reconsideração em face de Acórdão proferido em processos de editais de licitações, conforme art. 31, inciso I, e art. 32, todos da Lei Complementar nº 154/96.

2. Com fulcro nos princípios do formalismo moderado ou instrumentalidade das formas, é possível o conhecimento de Recurso de Reconsideração, interposto em processo de fiscalização de atos e contratos, como Pedido de Reexame, por ser este o instrumento jurídico competente (Art. 45, caput, c/c 38 da Lei Complementar nº 154/96.

[...]

[Acórdão APL-TC 00189/18, processo nº. 01183/17]

---

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS POR MEIO DE ADVOGADA. INTEMPESTIVIDADE E DEFICIÊNCIA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA VERDADE REAL E DO FORMALISMO MODERADO. RENOVAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS E DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE.

[DM-GCFCS-TC 00128/16, processo nº. 02559/2015]



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

---

6. Com relação ao Relatório Anual sem as devidas assinaturas, a considerar que consta dos autos os Relatórios de Auditoria referentes aos 1º, 2º e 3º Quadrimestres/2011 devidamente assinados ; em adição, ao fato de que o orçamento da Fundação sob exame, exercício de 2011, correspondeu a R\$56.000 (cinquenta e seis mil reais); considero, em nome do Formalismo Moderado, relevável a falha, posto que o orçamento não é expressivo o suficiente para, em nova oportunidade de defesa, fazer movimentar a máquina por razão superável pelos relatórios de auditoria trimestrais apresentados.

[DECISÃO N°.17/2014/GCVCS/TCE-RO, processo n°. 3480/2012-TCERO]

---

I. Considerar, suportado no princípio do formalismo moderado, cumprido o item III da Decisão n°.571/2015 - 2ª Câmara, considerando que a Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Ariquemes, comprovou junto a esta Corte a ANULAÇÃO do certame CONCORRÊNCIA PÚBLICA N°.020/CPL/PMA/14;

[DM-GCVCS-TC n°. 00201/15, processo n°. 0024/2015/TCE-RO]

No ponto, sabe-se que tais princípios, no âmbito da Corte de Contas, são corolários do princípio da efetividade, segundo o qual o processo não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento destinado à realização prática da tutela do direito material e da preservação do interesse público.

Nesse raciocínio, o processo deve, na maior medida possível, exercer de forma efetiva sua função de instrumento criado para viabilizar que se chegue, com



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

justiça, a uma decisão de mérito. Bem por isso, o formalismo processual não pode ser interpretado de maneira desvinculada de sua finalidade, que é a garantia de um processo justo, célere e prático.

No caso, verifica-se que os jurisdicionados foram regularmente notificados de todas as etapas do processo e, por três vezes, apresentaram razões de justificativas e documentos probantes dos argumentos apresentados [Ids. 813646, 849499 e 964406].

Outrossim, é possível verificar a atuação cooperativa dos jurisdicionados com os trabalhos realizados pela Equipe de Auditoria, haja vista que, nas justificativas apresentadas, os defendentes comprovaram a adoção de medidas tendentes a lograr implantar o sistema informatizado de registro de frequência dos servidores, demonstrando interesse na resolução dos ilícitos diagnosticados.

Nessa conjuntura, observo que os atos processuais até então praticados observaram as normas que regem o processo no Tribunal de Contas e, por consectário, os princípios comezinhos ao direito processual, como o devido processo legal e o contraditório e a ampla defesa tendo, aparentemente, alcançado o seu objetivo, qual seja, a elaboração de plano de ação apto a ser homologado e acompanhado pelo Sodalício por meio de processo de monitoramento.

Além disso, não se pode deixar de observar a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

gravidade dos ilícitos desnudados, dentre os quais destacam-se: descontrole na concessão de plantões extras, plantões destinados à complementação ordinária de remuneração de servidores, pagamento de plantões não realizados, ausência de registro de plantões nos livros de ocorrências, omissão do órgão de controle interno frente aos ilícitos desnudados, dentre outros.

Tais irregularidades não passaram despercebidas no processo nº. 2332/2019/TCE/RO<sup>6</sup>, que, embora instaurado como auditoria de conformidade, foi, posteriormente, convertido em tomada de contas especial em face das evidências de dano ao erário decorrente do pagamento irregular de plantões extraordinários aos profissionais da saúde do Município de Espigão do Oeste no interregno entre 2015 e 2019.

Nessa trilha, os fatos narrados nos autos evidenciam o pagamento corriqueiro de plantões "extraordinários" a grande maioria dos servidores da saúde municipal sem a comprovação da necessidade do labor, ou mesmo a certificação de que os plantões têm sido, de fato, prestados pelos respectivos profissionais.

Bem por isso, a perpetuação dos ilícitos, além de dar ensejo ao dispêndio irregular de vultuosos

---

<sup>6</sup> Quando da autuação de processo de auditoria de conformidade, que teve por objetivo verificar a legalidade das despesas realizadas com profissionais da saúde entre os exercícios de 2015 a 2019.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

recursos públicos<sup>7</sup>, causa uma série encadeada de prejuízos à população, eis que, conforme evidenciado, há nos autos registros de constante insuficiência de profissionais nas unidades de saúde em razão da falta de servidores escalados para os plantões.

Diante desse raciocínio, o arquivamento dos vertentes autos e o eventual exame do cumprimento das metas e prazos previstas no plano de ação por ocasião da análise das contas de governo - nos moldes sugeridos no relatório de auditoria de Id. 1000756 - não me parece a melhor medida para assegurar a efetividade da resolução dos problemas diagnosticados no calhamaço.

Com efeito, a abertura de processo de monitoramento, pela Corte, tem por finalidade acompanhar a solução ou minimização das deficiências identificadas nas auditorias, com ênfase nas medidas previstas no plano de ação apresentado.

É por meio de tal procedimento que a Corte, em regra, acompanha as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCE (isto é, a implementação ou não das deliberações), quantifica seus efeitos e afere o benefício decorrente de sua implementação.

A esse respeito, extrai-se do Manual de

---

<sup>7</sup> Que poderiam ser aplicados em seguimentos da saúde pública carentes de estrutura, medicação, instrumentos de trabalho, etc.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Auditoria Operacional:

O monitoramento refere-se à análise feita pelo auditor das ações corretivas adotadas pela entidade auditada ou outra parte responsável, com base nos resultados da auditoria operacional (ISSAI 300/42, 2013). Verifica-se, nesta fase, **o cumprimento das deliberações feitas pelo TCE bem como os resultados advindos com a implementação de medidas, aferindo ainda seus efeitos** (TCU/198, 2010).

É uma atividade independente que aumenta o valor do processo de auditoria ao fortalecer o impacto da mesma e lançar as bases para o aprimoramento de futuros trabalhos de auditoria (ISSAI 300/42, 2013). **A expectativa de controle criada pela realização sistemática de monitoramentos contribui para aumentar a efetividade da auditoria** (TCU/199, 2010).

**Com efeito, o monitoramento permite aos gestores e demais partes envolvidas acompanhar o desempenho do objeto auditado, uma vez que atualiza o diagnóstico e oferece informações necessárias para verificar se as ações adotadas têm contribuído para o alcance dos resultados desejados. Além disso, permite identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados** (TCU/200, 2010).

Por meio dos monitoramentos, é possível avaliar a qualidade das auditorias e identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios. Além de subsidiar o processo de seleção de novos objetos de auditoria, as informações apuradas nos monitoramentos são usadas para calcular o percentual de implementação de deliberações e a relação custo/benefício das auditorias, indicadores de efetividade da atuação das entidades de fiscalização superior (TCU/201, 2010).

Da análise do excerto verifica-se que o processo de monitoramento é o instrumento mais eficaz para se averiguar o cumprimento das medidas e prazos estabelecidos



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pelo Ente Jurisdicionado para lograr cumprimento às determinações emanadas pela Corte de Contas.

Além disso, conforme já defendido em linhas anteriores, na eventual impossibilidade de sanear as irregularidades identificadas pelo Corpo Técnico, existe ainda a alternativa de transmudar os autos para "Fiscalização de Atos e Contratos", a fim de possibilitar a continuidade à fiscalização do cumprimento das medidas já delineadas no plano de ação apresentado.

Isso porque, assoberbar o processo de contas de governo com questões que podem ser perscrutadas em processos específicos não me parece a medida mais assertiva sob o ponto de vista da eficiência e da racionalidade administrativa, notadamente porque, além de dificultar a análise da regularidade das contas municipais, tal medida, certamente, não lograria assegurar o correto monitoramento dos resultados que se almeja alcançar com a vertente auditoria.

Nessa conjuntura, por compreender que os autos foram regularmente instruídos, à luz do que preceituam os princípios do devido processo legal e da garantia constitucional do direito ao contraditório e à ampla defesa, e que o vício de competência identificado pelo Corpo Técnico é passível de saneamento, proponho:

**I** - Sejam os autos encaminhados ao Conselho de Administração para apreciação da relevância da matéria e,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

entendendo ser o caso, para convalidação dos atos processuais já praticados nos autos, possibilitando o prosseguimento da marcha processual com vistas a proceder ao monitoramento das medidas previstas no plano de ação apresentado;

**II** - Alternativamente, sejam os autos transmudados para "Fiscalização de Atos e Contratos", a fim de possibilitar a continuidade da fiscalização do cumprimento das medidas já delineadas no plano de ação apresentado;

**III** - Em pó, retornem os autos ao Corpo Técnico para que a Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas - CECEX 9 informe se o plano de ação apresentado pelos jurisdicionados está apto a ser homologado, possibilitando a inauguração da etapa de monitoramento do cumprimento das medidas e prazos ali constantes.

É o parecer.

Porto Velho, 09 de abril de 2021.

**Érika Patrícia Saldanha De Oliveira**  
**Procuradora do Ministério Público de Contas**

Em 13 de Abril de 2021



**Assinado Eletronicamente**

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA  
PROCURADORA