



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Processo nº: 2333/19-TCE/RO

Jurisdicionado: Município de Espigão do Oeste - Rondônia

Assunto: Auditoria na Secretaria Municipal de Saúde/SEMSAU

Responsáveis: Nilton Caetano de Souza – Prefeito, período 01.01.2017 a 31.12.2020
(CPF nº 090.556.652-15)
Walter Gonçalves Lara - Secretário Municipal de Saúde - SEMSAU
(CPF nº 390.197.052-53)
Ronaldo Beserra da Silva - Controlador Geral do Município - CGM
(CPF nº 396.528.314-68).

Relator: Conselheiro **Paulo Curi Neto**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

1 - Apresentação

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em parceria com o Ministério Público do Estado, deflagrou, consoante as Portarias de n^{os} 507, 604, 626 e 725/2019/TCE/RO (ID 844298) e Plano de Auditoria em anexo (ID 844264), fiscalização com a finalidade de identificar “*possíveis ilegalidades na realização das despesas com pessoal da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAU) de Espigão do Oeste e perquirir quanto à efetiva prestação de serviço dos profissionais da área de saúde*” à população, no período de 2015 a 2019.

Foram designados para compor a Comissão de Auditoria de Saúde, fiscalização a ser realizada no Município de Espigão do Oeste/RO, os servidores Paulo Ribeiro de Lacerda, cadastro n. 183, e Valdenor Moreira Barros, cadastro n^o. 282, segundo Portaria de n^o 507/2019/TCE/RO. Foi designada, ainda, por meio dos Ofícios n^{os} 613/2019/NAE/2^o PJE0 e 630/2019/NAE/2^a PJE0 (ID 802911 e 802920), para participar da fiscalização, na qualidade de especialista externa, a servidora Mara Rosa Loch Müller, assistente de Promotoria de Justiça.

De início, impende aduzir que, em razão das circunstâncias indicarem a existência de ilícitos já consumados e a ausência de mecanismos de controles a impedir a consumação de novas ilegalidades, a Comissão de Auditoria decidiu solicitar a autuação de dois processos de fiscalização (ID 844308). Um com a finalidade de apurar o dano causado e promover a responsabilidade daqueles que lhe deram causa – Processo n^o 2332/2019/TCE/RO. O outro com o escopo de fomentar e induzir a adoção de ferramentas de controles, com vistas a prevenir dano futuro, pecuniário ou não, sob o n^o 02333/2019-TCE/RO.

Em razão da situação de descontrole encontrada, solicitou-se, ainda, ao Conselheiro Relator, no processo n^o 02333/19-TCE/RO que tramita em apartado, tutela antecipada com a finalidade de que a Administração Municipal fosse instada a elaborar “Plano de Ação”, “Estudos Técnicos Preliminares”, “Manifestação Quanto à Utilização ou não dos Equipamentos de Ponto Eletrônico Adquiridos em 2015”, assim como “Aprimoramento dos Controles de Frequência dos Servidores”, etc.

Instada, a Administração Municipal encaminhou à Corte de Contas Plano de Ação, o qual foi submetido ao crivo da Equipe Técnica para o aperfeiçoamento devido e o acompanhamento das ações a serem implementadas.

A pedido da Municipalidade, foi realizada, no dia 20.11.2019, reunião com o Secretário Municipal da SEMSAU, o senhor Walter Gonçalves Lara, e Secretária Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

SEMSAU Adjunta, a servidora Elaine Chaves Ferreira, com o objetivo de discutir a elaboração de Plano de Ação e as estratégias a serem adotadas para viabilizar a implantação do ponto eletrônico nas unidades de saúde municipais. A Administração Municipal, após esclarecimentos e debates com a Equipe Técnica, comprometeu-se em encaminhar, até o dia 30 de novembro/2019, reencaminhar o Plano de Ação reelaborado e relatório circunstanciado dando conta do estágio de adoção das medidas indicadas por esta Corte de Contas. Todavia, em 11.12.2019, tais documentos ainda não tinham sido encaminhados a Equipe Técnica para análise.

2 - Escopo da auditoria

Realce-se que o pagamento de plantões extras de forma excessiva, em especial no que tange à prestação de serviço médico, trouxe à apreciação desta Corte de Contas dois questionamentos: o primeiro referiu-se à extrapolação do limite constitucional; o segundo atinente ao cumprimento da própria jornada de trabalho, seja em função de incompatibilidade total ou parcial da carga horária.

No que diz respeito à extrapolação do parâmetro constitucional, qual seja, a percepção de remuneração acima do valor percebido pelo Prefeito Municipal, tal matéria foi objeto de deliberação no Acórdão APL-TC 00018/19, processo nº 03033/18/TCE/RO, em que se conheceu e julgou procedente a representação proposta pelo Ministério Público Estadual, mas, no mérito, deixou de se cominar multa ao Prefeito “ *porquanto, a despeito da consumação delitiva, considerando o caso concreto e o fato de que os ajustes foram promovidos antes da intervenção desta Corte, a conduta identificada, além de afastar a ideia de dolo, incute, no máximo, a noção de culpa de natureza leve, o que não impõe a cominação de sanção ao responsável, sem prejuízo da emissão de determinações a fim de evitar a reiteração da irregularidade divisada*”.

Diante desse entendimento, a Comissão de Auditoria limitou o escopo da fiscalização a averiguação do (des) cumprimento da jornada de trabalhos dos profissionais da saúde, tanto em relação à execução de plantões extraordinários como ordinários, vale dizer, no que diz respeito à regularidade da liquidação da despesa.

3 - Metodologia Empregada

No Ofício de nº 312/2019/NAE/2ªPJE0 (ID 844309), encaminhado a esta Corte de Contas solicitando a realização de auditoria no Município, o Ministério Público Estadual, a partir de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

elementos colhidos, asseverou que o pagamento de plantões *“não se trata[va] de casos de ilegalidade isolados e específicos, mas sim de uma falha geral do sistema por vezes proposital - que inviabiliza a prestação de serviço público minimamente eficaz e causa severos danos ao erário e enriquecimento ilícito.”*.

Diante dessa assertiva, buscou-se levantar dados que pudessem confirmar ou, até mesmo, refutar tal afirmativa. Valendo-se do Portal da Transparência do Município de Espigão do Oeste, buscou-se traçar, a partir dos tratamentos dos dados disponibilizados, diagnóstico prévio da realidade a ser auditada.

Iniciaram-se, então, os levantamentos dos plantões extras pagos: por dia, por mês, por ano, por categoria profissional, por valor e por quantitativo. Como o Portal da Transparência constitui-se um repositório de dados não estruturado, após a coleta de dados, foram feitas, por meio de planilhas de *excel*, o tratamento, a triagem e a classificação dos dados, de tal forma que fosse possível, a partir de uma série mensal, anual e histórica e de determinados padrões, divisar de como a gestão de saúde vem atuando. Além disso, alguns relatórios da Unidade Mista de Saúde também foram utilizados na coleta de dados, em especial para verificar se há correlação entre a quantidade da demanda do serviço com o montante de plantões extras pagos (ID 844311).

A presente auditoria, consoante o planejamento, foi realizada em 4 etapas: Planejamento, Coleta e triagem de dados, Fiscalização *in loco*, Elaboração de Relatório.

No planejamento, delimitou-se o escopo da auditoria e definiu-se a metodologia a ser empregada e os objetivos a serem atingidos. Na coleta, triagem, tratamento e tabulação de dados, anteciparam-se evidências relativas à acumulação indevida de cargos¹, aos pagamentos indevidos de plantões extraordinários.

Na fiscalização *in loco*, teve-se como escopo, além da busca de novas evidências probatórias e da confirmação daquelas até então colhidas, identificar as circunstâncias fáticas que permitiram o cometimento dos ilícitos pelos agentes públicos.

Na elaboração do relatório, objetiva-se discorrer, da forma mais abrangente possível, os parâmetros e critérios legais e circunstanciais utilizados na impugnação dos atos e fatos de gestão, de tal forma que se possa permitir aos agentes públicos o exercício da ampla defesa e contraditório.

¹Acumulação indevida de cargo e a extrapolação dos limites constitucionais, como já dito, são questões que restaram superadas com a intervenção desta Corte, consoante Acórdão APL-TC 00018/19, processo nº 03033/18/TCE/RO.



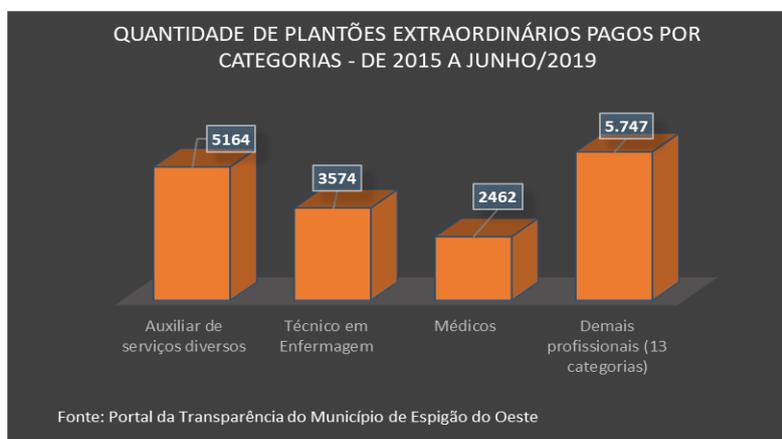
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

4 – A1: Descontrole na Concessão de Plantões Extras

Os vários procedimentos extrajudiciais e judiciais instaurados pelo Ministério Público do Estado, que somam mais de três dezenas, estão a indicar que os plantões extraordinários pagos pela Administração Municipal, além de terem sido destinados à complementação ordinária da remuneração dos servidores da SEMSAU, não foram devidamente prestados.

É fato que o descontrole possibilitou aos médicos o recebimento indevido de plantões extras, em quantidades e valores expressivos. Todavia, os elementos colhidos estão a indicar que as ilicitudes não ficaram adstritas aos profissionais médicos, sendo praticadas também por outros profissionais da saúde.

No recorte temporal auditado, janeiro de 2015 a junho de 2019, verificou-se que foram pagos anualmente uma média de 3 (três) a 4 (quatro) mil plantões extraordinários (ID 844313), o que soma nesse período um total de 16.947 (dezesesseis mil, novecentos e quarenta e sete) plantões extras. Constatou-se, ainda, que, num rol de 16 (dezesesseis) categorias, 3 (três) receberam os maiores quantitativos de plantões: os auxiliares de serviços diversos, os técnicos em enfermagem e os médicos, consoante tabela a seguir:



Importante perceber que o maior quantitativo de plantões extras foi pago aos auxiliares de serviços diversos e técnicos de enfermagem, ficando os profissionais médicos como o terceiro seguimento que mais recebeu esta verba remuneratória.

O labor extraordinário, como o próprio nome suscita, deve ser utilizado para fazer frente à situação excepcional, em caso de demandas eventuais e de carência de pessoas, ou seja, em razão de fato superveniente e imprevisível.

O contrário disso é indicação de ineficiência de planejamento ou, na pior das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

hipóteses, de vício na motivação do ato administrativo, quando os plantões extras são utilizados como forma de incremento salarial. O Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Espigão do Oeste, no artigo 79, aduz que “*o serviço extraordinário tem caráter eventual e só será admitido em situações excepcionais e temporárias*”, o que parece não ter sido o caso.

É razoável supor que o aumento do atendimento médico irá impactar diretamente em acréscimo dos demais serviços de saúde prestados. A despeito disso, não parece crível que o quantitativo de plantões extras dos auxiliares de serviços diversos (5.164) seja o dobro daqueles pagos aos médicos (2.462). Além disso, o quantitativo de plantões dos técnicos de enfermagem (3.574) e enfermeiros (432), ou seja, de profissionais que lidam diretamente com o atendimento da demanda, ficou aquém do montante percebido pelos auxiliares de serviços diversos.

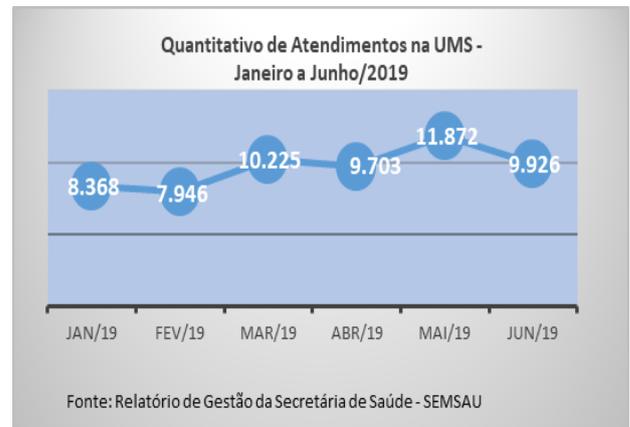
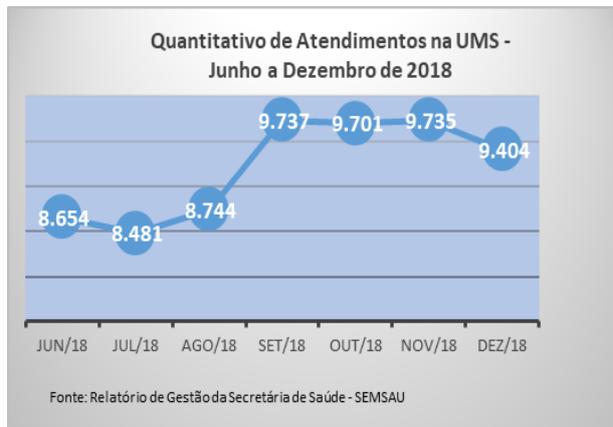
Sem a pretensão de querer se substituir ao gestor, em especial o da área de saúde, não parece razoável que o incremento da atividade fim tenha o condão de aumentar de forma tão significativa a demanda da atividade meio. O diagnóstico obtido vai ao encontro do que afirma o Ministério Público Estadual, de que tais pagamentos, tanto a médicos como aos demais servidores, destinavam-se à complementação salarial. Mais adiante serão vistos relatos dos próprios gestores dando conta desse desiderato.

Com a finalidade de cotejar o aumento da demanda com o incremento no pagamento de plantões extras, procedeu-se levantamento dos serviços prestados de junho a dezembro de 2018 e janeiro a junho de 2019. Inicialmente, examinou-se toda a prestação de serviço da Unidade Mista de Saúde. Em seguida, restringiu-se tal análise aos serviços obstétricos, uma vez que a estes foi destinado grande quantitativo de plantões extras.

Em relação ao segundo semestre de 2018, verificou-se que, no período de junho a agosto, a quantidade de atendimento ficou na média de 8.626; de setembro a dezembro, a média de foi de 9.644. No que tange ao primeiro semestre de 2019, a demanda da UMS sofreu dois picos de atendimentos; de fevereiro a março, foi de 7.946 para 10.225; de abril a maio, passou de 9.703 a 11.872. Os gráficos a seguir, ilustram o exposto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS



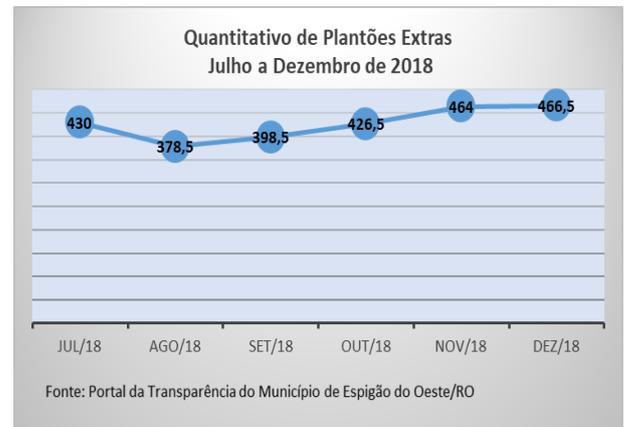
No que concerne ao serviço médico obstétrico, os dados estão a indicar uma oscilação bastante acentuada. O 2º semestre de 2018 iniciou com um quantitativo de 20 atendimentos no mês de junho, chegando a 110 em outubro e caindo para 30 em novembro, fechando dezembro com 60 atendimentos. No 1º semestre de 2019, a variação é menor, iniciando com 64 atendimentos no mês de janeiro, atingindo o pico em março, com 98 atendimentos, e findando junho com 39, consoante gráficos abaixo:



Muito embora não constem do Portal da Transparência do Município de Espigão do Oeste lançamentos de plantões extras em todos os meses do ano, fez-se, assim mesmo, um recorte semestral, de forma a possibilitar uma análise comparativa entre demanda e prestação de serviço. Apresenta-se, a seguir, como se deu a concessão de plantões extras nos 1º e 2º semestres de 2018, assim como no 1º semestre de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS



A partir de um exame comparativo entre demanda e plantões extras, vê-se que enquanto a demanda é bastante sinuosa, tendo picos e declínios bastante acentuados, a concessão de plantões extras é bastante linear. Fácil ver que os números gerenciais estão a revelar que inexistente correlação entre a ampliação da demanda e o aumento de plantões extraordinários.

A servidora Laura Guedes Bezerra, Secretária Municipal de Saúde, no ofício nº.009 /RH/SMS/16, datado de 13 de janeiro de 2016, ao solicitar o pagamento de plantões extras aduziu que o pedido se devia a falta de profissionais, mas que tal situação estaria resolvida com a nomeação de novos servidores do concurso realizado em dezembro de 2015. Todavia, muito embora novos servidores tenham sido contratados em 2016, o pagamento de plantões extras não cessou.

Os despachos exarados pelo senhor Célio Renato da Silveira, Prefeito à época, informam que os pagamentos de plantões extras continuaram mesmo após as nomeações de novos servidores:

“Sou obrigado a autorizar os plantões da forma que chegam, não tenho como analisá-los, porém, sei da necessidade e Deus queira que no concurso teremos condições de melhorar esse 'caos' que é a saúde pública, isso relativo a todos e qualquer plantão extra. Proceda-se. 21/09/2015”.

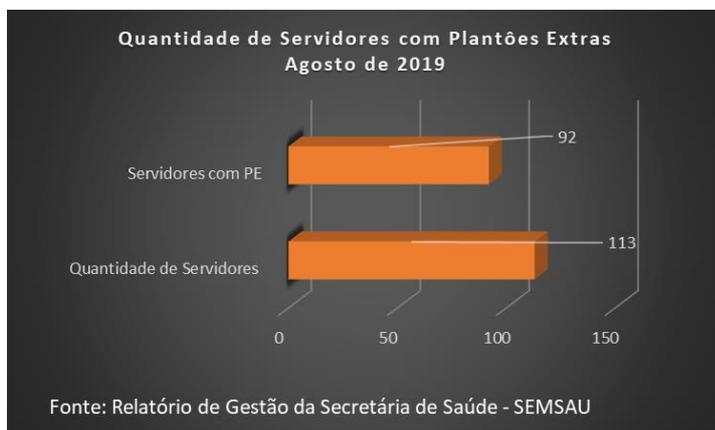


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Célio Renato da Silveira (ID 844314).

Não entendo!! Até quando!! Nomeamos servidores e os plantões extras aumentaram!! Porque?? Isso não pode perdurar!! Porém, não tenho outra alternativa, autorizo. Proceda-se". 22/04/2016.Célio Renato da Silveira (ID 844314).

O pagamento por serviço não prestado ainda perdura, porquanto se verificou que, no mês de agosto de 2019, dos 113 (cento e treze) servidores lotados na unidade mista de saúde, 92 (noventa e dois) deles perceberam plantões extraordinários, vale dizer, 81% da força de trabalho da unidade laborou de forma excepcional.



Há que se concluir, pois, que a concessão excessiva de plantões extras contempla tanto a gestão do Prefeito Célio Renato da Silveira como a do Nilton Caetano de Souza, inclusive com o mesmo *modus operandi*, qual seja, o registro na folha de ponto e em escalas de plantonistas de serviços não realizados.

Por outro lado, mesmo com um grande quantitativo de funcionários percebendo plantões extras, são muitos os relatos nos livros de ocorrências da UMSa denunciar a falta de servidores nos plantões. Transcrevem-se, a seguir, alguns excertos nesse sentido (ID 844396):

“Plantão corrido pelo fato de defícite (sic) de funcionários no P.S, não consegui ninguém p/ o dia, só p/Noite!! Difícil trabalhar assim. Visita na obstetrícia só foi passada já depois das 11:00, pois ninguém sabia quem iria passar, tendo obstetra de plantão!! Trágico, trágico (...)Tá difícil trabalhar assim, falta de compromisso com o serviço!! Uns trabalham demais outros de menos. Está desgastante trabalhar aqui!! Já chegamos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

preocupados no quem vai faltar dessa vez! O que vai acontecer?! UFFA!! Mas enfim vamos fazer nossa parte e rezar pelo resto!!” (Relatório Geral de Enfermagem para o dia 04/07/18)

*“Plantão de 24 horas, com fluxo grande de internações, **pacientes desassistidos, enfermeiros sem condições de desempenhar todas as suas atividades, deixando até de fazer refeições básicas** devidos as muitas solicitações pela sua presença. (Relatório de enfermagem de 16/3/18)*

*“... a quantidade de funcionários [é] a mesma, ou seja, **insuficiente para prestar uma boa assistência** e isso já me deixou irritada, motivo para eu falar e reclamar algumas coisas, a gente acaba perdendo o equilíbrio: Como três técnicos dão assistência que preste? Como uma enfermeira dá assistência a três setores, (...) desculpem o desabafo, mas é sempre a mesma coisa. ”* (Relatório Geral de Enfermagem, 21/03/18)

Plantão cansativo, impossível prestar assistência integral aos ptes c/o pessoas 01 enfermeiro (sic) (Relatório diurno 23/06/18)

*“Plantão tumultuado em pronto socorro, diversos atendimentos ambulatoriais e **poucos técnicos de enfermagem**. Situação propícia para possíveis erros de conduta, e má qualidade de atendimento aos pacientes, digo isso, pois com poucos colaboradores fica difícil dar atenção e atender o cliente com calma, nossos atendimentos são sempre na correria, mal temos tempo de dar atenção e orientações aos pacientes. (...)”*

Como a demanda e a concessão de plantões extras não guardam correlação e, além disso, a carência por profissional de saúde na UMS continua, pode-se inferir, sem grande esforço, que, de fato, o pagamento de plantões extraordinários, se não na sua totalidade, mas em sua maioria, presta-se a complementação remuneratória, não redundando na efetiva prestação de serviço excepcional.

4.1 – A.2: Autorizações para a Concessão de Plantões Extras

Os documentos que autorizavam os pagamentos dos plantões extras estão a indicar que havia, de forma inquestionável, plena consciência por parte dos Prefeitos Municipais das ilegalidades dos dispêndios. Convém trazer à colação o conteúdo de alguns desses atos levados a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

feito por parte do senhor Célio Renato da Silveira (extraídos do Inquérito Civil Público nº 2018001010070497²):

Despacho: “(...) *há mais ou menos 03 (três) meses estamos sem médicos, uma vez que o Dr. Elifran não concordou com a nossa adequação legal e parou de atender, fazendo exigências difíceis do ponto de vista financeiro, mas não temos alternativas. Às vezes, vejo que comprar serviços fica mais barato, mas esbarramos na legalidade. Contudo, por ora, vamos atender as exigências do médico para resolver parte desse impasse. Autorizo o pagamento em plantões extras o valor de R\$ 11.000,00 (onze mil reais) mensais, além do pagamento (sic) dos atrasados que não atingiram R\$ 10.200,00 mensais (diferença). Janeiro - paga-se o valor de 11.000,00 – divididos em plantões extras. A partir de 20/02/2015, paga-se também os valores de R\$ 800,00 por parto realizado fora do período combinado. Ao RH. 15/02/2015”*. Célio Renato da Silveira. (Documento à fl. 268-verso);

O relato está a indicar que o gestor estava, de alguma forma, sendo coagido pelas circunstâncias. Em que pese tal fato, não poderia o Prefeito estipular, sem a real comprovação da necessidade, um quantitativo de plantões a ser pago. A autorização de pagamento de plantões extras não poderia jamais ser feita *in abstracto*, ou seja, descolada da correlação direta entre demanda e força de trabalho.

O contexto está a indicar, de forma irrefutável, que os plantões extras foram utilizados como forma de complementação salarial, ou seja, com finalidade diversa da estabelecida na legislação. Agrava-se ainda mais a situação ao se constatar que, a despeito disso, o serviço não foi prestado em sua totalidade, uma vez que a Comissão de Auditoria constatou que nos dias e horários em que os médicos deveriam estar trabalhando no serviço público laboravam na iniciativa privada. Isso sem falar que também há pagamentos de plantões ordinários e extraordinários em duplicidade, ou seja, com cargas horárias coincidentes.

Por oportuno, convém transcrever excertos de alguns despachos do Alcaide Municipal (ID 844314):

² Cujo objetivo é “investigar a prática de improbidade administrativa consistente no recebimento de plantões extras de forma irregular nos anos de 2015 a 2018, pelo médico Elifran da Costa Farias”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

“Não entendo porque ficam insistindo em colocar + plantões para a médica Giovana, uma vez que o combinamento (sic) foi de 04 plantões e sei que não executa tal carga horária. Proceda-se. 18/01/2016”. Célio Renato da Silveira. (Documento à fl. 298);

“Autorizo os plantões extras, peço cautela e cuidado dos que descrevem quem possuem tal serviço executado como extra. Temos que acabar com essa prática. Proceda-se. 18/01/2016”. Célio Renato da Silveira.

Diante das muitas ressalvas existentes da efetiva liquidação da despesa, deveria o gestor ter determinado à Controladoria Geral do Município que deflagrasse auditoria dos controles da prestação de serviço, de forma a assegurar a sua efetividade. A partir de números gerenciais e de manifestações circunstanciadas da CGM, estaria o gestor apto a deliberar pelo pagamento ou não dos plantões solicitados. Ao invés disso, o Prefeito lançou em seus despachos lamúrias, sem fazer determinações objetivas ao Controle Interno e condicionar a autorização da despesa ao processo fiscalizatório.

“Sou obrigado a autorizar os plantões da forma que chegam, não tenho como analisá-los, porém, sei da necessidade e Deus queira que no concurso teremos condições de melhorar esse 'caos' que é a saúde pública, isso relativo a todos e qualquer plantão extra. Proceda-se. 21/09/2015”. Célio Renato da Silveira.

“Não entendo!! Até quando!! Nomeamos servidores e os plantões extras aumentaram!! porque?? Isso não pode perdurar!! Porém, não tenho outra alternativa, autorizo. Proceda-se. 22/04/2016”. Célio Renato da Silveira.

“Porque tantos plantões extras? Está ficando insuportável do ponto de vista financeiro. Há necessidade de redução!!! No próximo, quero relatório de todas as atividades. 22/04/2016”. Célio Renato da Silveira.

“Obs. A saúde é prioridade - CF, obrigação do Estado, direito de todos. Se há necessidade do setor, deve ser comprovado o porquê, porém não podemos deixar de atender às necessidades da população. Ademais, o redutor relativo à remuneração do Prefeito, autorizo que seja superior, excepcionalmente no caso dos 'obstetras - cirurgião', ou seja, o Dr.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Luciano e Dr. Elifran. Proceda-se". (data prejudicada) Célio Renato da Silveira. (Documento à f/. 306-verso);

Em 2017, teve início a gestão do Senhor Prefeito Nilton Caetano de Souza. Tal alternância não resultou, porém, em mudança na forma de pagamento de plantões extras, que continuaram a ser pagos sem a exigência devida da liquidação da despesa.

Despacho: *"Por ser de interesse público e por fala de profissionais para atender. Autorizo o pagamento. 17/04/2017. "Nilton Caetano de Souza. (Processo Administrativo nº 2176-2017, fls. 2 do arquivo³).*

Por meio do Memo. 010/UMS/18, datado de 26.1.2018, o Diretor Clínico, o médico Jonatan S. Peres, e a Diretora do Departamento de Administração Hospitalar, a servidora Claudia Cristina dos S. Raizer, solicitaram ao Prefeito Nilton Caetano o pagamento de 72 (setenta e dois) plantões extras, sob a alegação de que o adimplemento se referia a plantões trabalhados e não pagos do mês de maio a outubro de 2017, o que foi autorizado pelo Prefeito Municipal, nos seguintes termos:

Despacho: *"Conforme acordo o parcelamento deverá ser feito em seis parcelas de fevereiro até julho". "Ao RH de acordo.02-02-2018". Nilton Caetano de Souza (ID 844423 - Processo Administrativo nº 1944-2018, fls. 5 do arquivo⁴).*

Estranhamente, foram necessários 6 (seis) meses para que a Administração Municipal se apercebesse que o médico João Luiz não tinha recebido todos os plantões trabalhados. Na justificativa acostada (Processo Administrativo nº 1944-2018, fl. 6 do arquivo), subscrita pela Diretora do Departamento de Administração Hospitalar, a servidora Claudia Cristina dos S. Raizer, e pelo Diretor Clínico, o médico Jonatan S. Peres, faz-se alusão à prestação de serviço nas quartas-feiras e nos domingos.

“JUSTIFICATIVA

Declaro para os devidos fins que se fizerem necessários que o servidor, JOÃO LUIZ SALES, desempenha nesta unidade função extra, realizando cirurgias eletivas nas quartas-feiras e visita pré e pós-cirúrgica de seus pacientes no domingo, informo ainda que a quantidade

³ As folhas do processo não estão devidamente numeradas.

⁴ As folhas do processo não estão devidamente numeradas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

de cirurgias realizadas é compatível com o grau de dificuldade na realização das mesmas.

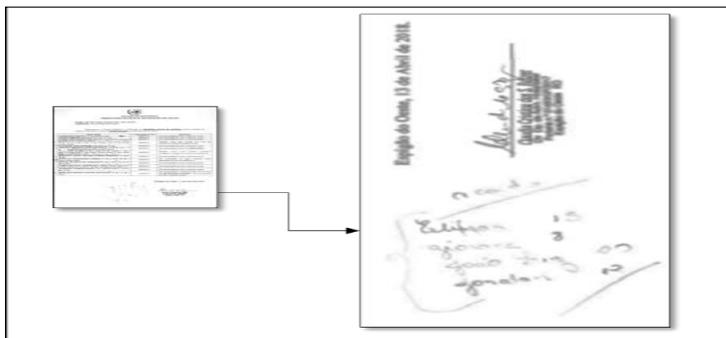
JUSTIFICO que devido não requerimento da direção anterior aos extras de MAIO/2017 e JUNHO/2017, houve um longo atraso para realizar a devida verificação por parte da unidade.

Espigão do Oeste, 24 de janeiro de 2018. ”

Vê-se que o acordo feito pelo Prefeito Célio Renato, para pagamentos de plantões extras à revelia da demanda do serviço, também perdurou na gestão do Prefeito Nilton Caetano, pois, conforme já demonstrado, são muitos os plantões pagos em 2017 e 2018 sem a correspondente contraprestação de serviço.

O acordo feito pela Administração Municipal era tão manifesto que, por descuido ou até mesmo por confiança na impunidade, chegou a ser registrado nos autos, tanto na gestão do Prefeito Célio Renato, pelo próprio Alcaide, como na gestão do Nilton Caetano.

Em documento, com a finalidade de justificar a solicitação de pagamento de plantões, subscrito pela Diretora do Departamento de Administração Hospitalar, a servidora Cláudia Cristina dos S. Raizer, datado de 13 de abril de 2018, consta de forma manuscrita a expressão “acordo”, com quantidades seguidas dos nomes dos médicos Elifran, Giovana, João Luiz e Jonatan.



Fonte: Processo Administrativo nº 1944-2018, fls. 4 do arquivo.

Os dados da anotação manuscrita coincidem com os quantitativos lançados na planilha de plantões extras, conforme ilustração a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

ELIFRAN DA COSTA FARIAS	MEDICO	15
ELIZABETH JOSE MOURA DA SILVA	MEDICO	08
8516 GIOVANNA ROBERTA DOS SANTOS	MEDICO	08
JOÃO LUIZ SALES	MEDICO	20
JOHANNA BALZ A. KASHER COMES BERUBIA	MEDICO	04 e 08
29191 JONATAN STRAPASSON PERES	MEDICO	12

Fonte: Processo Administrativo nº 1944-2018, fls. 2 do arquivo

Todavia, ao confrontar os dados da anotação manuscrita com as informações da própria planilha, verifica-se que, em relação ao médico Jonatan Peres, consta um total de 6 (seis) plantões de 24 horas (dia e noite) nos dias 1º, 8 e 29 de março de 2018. Todavia, da anotação manuscrita constam 12 (doze) plantões, ou seja, o dobro.

Ao examinar a ficha financeira do mês de abril de 2018, a Equipe Técnica verificou que, de fato, ao invés de 6 (seis) plantões, foram pagos um total de 12 (doze), ou seja, R\$ 6.000,00 sem documentação válida a atestar a liquidação da despesa.

Verificou-se, ainda, da planilha que especifica os dias trabalhados do médico João Luiz, que consta a expressão “faltou dia 24?”. Em suma, estava sendo solicitado o pagamento de 20 (vinte) plantões, mas a especificação diária faz referência apenas a 18 (dezoito).

Todavia, ao averiguar o contracheque do mês de abril/2018, constatou-se que o servidor recebeu um total de 20 (vinte) plantões, ao invés de 18 (dezoito), vale dizer, R\$ 2.000,00 além do devido.

Vê-se, portanto, que os elementos apontados acima são elucidativos no sentido de que os plantões se destinavam à *complementação ordinária da remuneração* dos médicos (e demais servidores)⁵, não guardando correlação alguma com a demanda excepcional do serviço.

Os gráficos, a seguir, estão a indicar que a quantidade de plantões extras pagos ao médico João Luiz (assim como a outros que estavam em igual condição) estava a depender do acordo firmado com o Prefeito e não propriamente da oscilação da demanda excepcional do serviço.

⁵ Num rol de 16 (dezesesseis) categorias, 3 (três) receberam os maiores quantitativos de plantões, quais sejam, os auxiliares de serviços diversos, os técnicos em enfermagem e os médicos. O maior quantitativo de plantões extras foi pago aos auxiliares de serviços diversos e técnicos de enfermagem, sendo os médicos o terceiro seguimento que mais recebeu. O destaque relativo aos profissionais médicos em termos de valor se deve ao fato desses servidores receberem quantias bem mais significativas do que os demais segmentos, sendo pagos, segundo a Lei Municipal nº 2.102/2018, os seguintes montantes: R\$ 1.000,00 por um plantão médico de 12 (doze) horas; R\$ 180 para os demais profissionais de nível superior, R\$ 120 para os técnicos e R\$ 100 para os restantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS



Os elementos colhidos deixam claro, em vários momentos, que os gestores tinham ciência de que os profissionais não cumpriam as jornadas extras adimplidas pela Administração, mas, mesmo assim, os pagamentos imerecidos se perpetuaram no tempo.

O Prefeito Célio Renato aduz em suas manifestações que esperava que a necessidade de pagamentos de plantões extras fosse resolvida com a contratação de novos servidores, o que veio a ocorrer com a realização de concurso público em dezembro de 2015 e com o ingresso de novos servidores em 2016. Ocorre que, mesmo com novas admissões e a posse de um novo Prefeito, o senhor Nilton Caetano, o quadro da gestão não se alterou, perpetuando-se os pagamentos de plantões extras sem a correspondente prestação de serviço.

Importa notar que a alternância de gestores – Secretários de Saúde, Diretores e do próprio Prefeito Municipal - não mudou em nada o cenário de ilegalidades, o que está a indicar, como atestam os registros, que de fato existiam acordos informais para que os pagamentos fossem feitos.

As evidências estão a indicar que os acordos para o recebimento de plantões extras, à revelia da demanda do serviço, foram feitos, inicialmente, entre os Prefeitos e os profissionais médicos. Tal prática, porém, acabou se disseminando entre os demais profissionais, que também passaram a receber por serviços não realizados.

Em declaração ao Ministério Público, datada de 2/5/2019, a servidora Núbia Zimmermon, Diretora da Divisão de Gerência de Enfermagem, afirmou que os plantões são pagos a título de complementação salarial e a pedido dos servidores.

“Questionada acerca da quantidade de plantões extras ofertados hoje na Unidade Mista de Saúde, a declarante explicou que os servidores pedem para realizá-los, como forma de complementação salarial, uma vez que o salário dos servidores é relativamente baixo e, de igual forma, a declarante também solicita



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

aos servidores que realizem plantões extras em razão [da] defasagem de servidores na UMS, que atualmente encontra-se com pouquíssimos servidores;” (...) (Termo de Declaração Inquérito Civil Público de nº 2019001010007252).

Numa breve vistoria, valendo-se de controles formais (de folhas de pontos, de escalas de plantões e de livros de ocorrências), a Equipe Técnica constatou que, de um rol de 23 (vinte e três) servidores que estão a responder inquérito civil da 2ª Promotoria de Justiça de Espigão do Oeste, não há, em determinados dias, em relação a 11 (onze) servidores, registro da efetiva prestação de serviço.

Em suma, muito embora os servidores constem das folhas de frequência e das escalas de plantonistas, não há, nos dias objeto da fiscalização, registros nos livros de ocorrência da efetiva prestação de serviço, consoante tabela a seguir:

Tabela – Ausência de Registro da Prestação de Serviço nos Livros de Ocorrências

Item	Servidor (a)	Cargo	Quantidades de Plantões Extras sem a devida comprovação
1	Acrescia Aparecida Vial	Técnico em Enfermagem	03
2	Arlete Jesus Lima Porto	Auxiliar de Serviços Diversos	61,5
3	Bruno de Sena Gomes Moraes	Vigia	04
4	Dirce Salvi Bianchetto	Auxiliar de Enfermagem	07
5	Jessica Lopes Pereira	Técnico em Enfermagem	11
6	Letícia de Oliveira	Técnico em Enfermagem	02
7	Manoel Joaquim do Nascimento	Auxiliar de Serviços de Saúde	102
8	Manoel Pereira Leite Sobrinho	Auxiliar de Serviços Diversos	03
9	Maria de Lourdes Braz Neves	Auxiliar de Serviços de Saúde	08
10	Maricélia Carriço Ferreira	Auxiliar Serviços Diversos	94
11	Nelzelina dos Santos Silva	Técnico em Enfermagem	01

Fonte: Síntese da tabela analítica com os dias e carga horária dos plantões - Anexo (ID 844426).

Ante a existência de fortes indícios de dano, impositivo que se determine ao Prefeito Municipal e ao Chefe da Controladoria Geral do Município que instaurem, em relação aos servidores que constam dos inquéritos civis, Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº. 154/96⁶.

⁶ “Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios, na forma prevista no inciso III do art. 5º, desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Há que se concluir, pois, que o Prefeito Célio Renato tinha plena ciência de que os profissionais médicos não cumpriam integralmente suas jornadas extras de trabalho, o que afasta qualquer dúvida em relação ao conhecimento da real finalidade dos dispêndios e a irregularidade na liquidação da despesa. Além disso, sua conduta acabou por estimular o recebimento indevido de plantões extras pelos demais profissionais da saúde.

O que se espera de gestores minimamente diligentes nessa situação é a implementação de medidas (urgentes) – determinação à Controladoria Geral do Município, por exemplo – a fim de investigar/auditar os controles da prestação de serviço, com o escopo de atestar a veracidade e fidedignidade da despesa a ser realizada. Não se depreende, porém, qualquer providência de forma a condicionar a realização dos pagamentos à fiscalização do órgão de Controle Interno.

Em síntese, os comandos dados pelos Prefeitos Municipais irradiaram por toda a cadeia de comando da Administração Municipal, inclusive levando a outras categorias, além dos profissionais médicos, a receberem por plantões extras não trabalhados.

4.2 – A.3: Inação do Controle Interno

Diante desse quadro de descontrole, a Equipe de Auditoria achou por bem instar o órgão de Controle Interno (CGM) a apresentar as “*cópias das manifestações e pareceres exarados*”, “*no período de janeiro de 2015 a junho de 2019, quanto à conformidade dos pagamentos das verbas remuneratórias dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde – SEMSAU, em especial em relação aos plantões extraordinários (...)*” (ID 842677 - Ofício nº 02/2019/CAS, de 25 de julho de 2019).

Na sequência, em 30 de julho, houve a reiteração dessa solicitação com a expedição de um novo ofício (ID 842677 - 06/2019/CAS), cujo recebimento se deu no mesmo dia (novamente) pelo responsável do órgão central de Controle Interno. Eis o seu teor:

“Solicito a Vossa Excelência, consoante ficou acordado em reunião do dia 26.7.2019, cópias originais das manifestações desta CGM em relação aos pagamentos de plantões extraordinários, independentemente do exercício em que foram exaradas, uma vez que as minutas encaminhadas (texto em Word) a esta Comissão, por meio do e-mail oficial, carece de validade oficial, porquanto as peças não estão devidamente assinadas pelos

pagamento indevido ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instrução de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

pareceristas da época e inexistem elementos a indicar que foram extraídas de procedimentos administrativos, tais como, número do processo, carimbos, timbre da CGM ou da Prefeitura Municipal e etc. Por tais motivos, tal documentação não se encontra aptas a indicar a atuação diligente deste Órgão de Controle Interno.

Como se trata de pedido reiterado, fica estabelecido o prazo de 1 (um) dia, a partir do recebimento do presente expediente, para o envio da documentação a esta Comissão. Caso essa CGM esteja com dificuldade de extrair cópias das peças dos autos, os processos administrativos deverão ser encaminhados a esta CAS para que a extração possa ser feita diretamente pela Equipe Técnica”.

Em resposta, o senhor Ronaldo Beserra da Silva apresentou apenas 07 (sete) manifestações da Controladoria-Geral do Município, exaradas entre 2009 e 2017, o que confirma que o descontrole advém antes do exercício de 2015. Das 7 (sete) manifestações da CGM, 6 (seis) delas referem-se aos anos de 2009, 2010 e 2011 e apenas 1 (uma) ao ano de 2017, sendo que todos os pareceres se encontram subscritos pelo Controlador Geral, o senhor Ronaldo Beserra da Silva.

Note-se que apenas a manifestação exarada em 2017 refere-se ao período auditado (2015 a 2019), todas as demais são de exercícios anteriores. Assim, em se tratando de despesa extraordinária e controvertida realizada mês a mês cuja realização se protraia no tempo, vemos com certa estranheza a apresentação de quantidade tão ínfima de manifestações da CGM.

Como o pagamento de plantões extras indevidos constitui-se prática antiga na Administração Municipal, a Comissão entendeu por bem examinar o teor de todas as manifestações da CGM, com vistas a identificar se tais pronunciamentos possuíamos elementos mínimos aptos a prevenir ou fazer cessar o cometimento de ilícitos.

Com exceção de uma única manifestação que consigna o número do processo (3519/2009), a unidade interessada (SEMSAU) e o assunto (solicitação de pagamento de plantões extras), as demais manifestações da CGM não fazem qualquer alusão a que processo referem. Há indicação vaga a respeito dos interessados na manifestação, ora o gabinete do Prefeito ora a Secretaria Municipal de Saúde.

Verificou-se, ainda, que os processos que tem como objeto as folhas de pagamento dos servidores não se encontravam devidamente autuados. Não constando do compêndio termos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

abertura e de juntada. Além disso, as folhas não se encontram numeradas e rubricadas. A rigor, trata-se de um calhamaço de documentos, e não de um procedimento a indicar a realização sucessiva de atos rumo a um processo decisório.

Além de não se pronunciar a respeito do processamento devido da folha de pagamento, não constam das manifestações da Controladoria Geral do Município levantamentos com a finalidade de atestar, ainda que de forma amostral, a veracidade da despesa a ser realizada, vale dizer, um confronto rigoroso das folhas de pontos, escalas de plantões, livros de ocorrências, fichas financeiras e demais registros, de modo a indicar a fidedignidade dos registros lançados.

É patente o desprezo pelas formalidades por parte do órgão de Controle Interno, o qual tem como missão precípua o controle dos atos administrativos e deveria zelar pela legalidade e legitimidade da prática de gestão. A preocupação com a formalidade dos atos administrativos não é de somenos importância, porquanto busca prevenir abusos, desvios e prejuízos ao erário, além de possibilitar a fiscalização futura.

O órgão de Controle Interno, muito embora tenha que se valer e reafirmar a necessidade dos controles formais, deve empreender auditoria que atestem a veracidade do ato, possibilitando ao gestor a tomada de decisão com informações fidedignas. Além disso, deve contrapor-se à tomada de decisão que não encontra respaldo em estudos técnicos e não se fundamenta no direito. Tal mister não foi desempenhado, porquanto não se visualiza dos autos manifestação contrária a autorização aleatória de pagamentos de plantões extras.

Avaliar os riscos dos processos de trabalhos, estipular controles a serem observados, atestar a sua fidedignidade, determinar o seu aperfeiçoamento são competências inerentes do órgão de Controle Interno que devem ser exercidas de ofício e/ou quando instado pelo gestor.

O monitoramento dos processos-chave e críticos e sua revisão periódica devem ser um dos objetivos do Controle Interno, vale dizer, o acompanhamento se os controles instituídos garantem a veracidade e fidedignidade dos atos declarados nos documentos. Além disso, a área de Controle Interno deve informar a direção da entidade sobre os resultados dos monitoramentos realizados e os riscos identificados nos processos de trabalho, com o objetivo de preservar o interesse público e orientar o administrador nas tomadas de decisão.

Caso a CGM tivesse agido de forma diligente, os livros de controles da Unidade Mista de Saúde não padeceriam, como já enunciado no relatório preliminar, das seguintes inconsistências: falta de padrões e critérios mínimos de preenchimento; ausência do horário de início



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

e término da jornada; registros a lápis com posterior reescrita à caneta (em especial nos registros dos profissionais médicos do mês de junho/2019); inexistência de ordem cronológica dos registros diários; registro em quantidades e especificações divergentes, etc.

Como já dito no relatório preliminar, existe na “*Unidade de Saúde um rol de 17 (dezessete) livros de controle, distribuídos nos mais diferentes setores. O contrassenso é que, apesar do tempo e esforço despendidos na realização dos registros, tais controles são ineficazes, uma vez que não conseguiram inibir o recebimento de plantões indevidos, tão pouco facilitou a quantificação do dano imposto ao erário*”.

Constam das manifestações da CGM, é bem verdade, exortações bastante pertinentes determinando: a realização de levantamento da real necessidade de cada setor; a identificação da existência de servidores em desvio de função; a apropriação do pagamento de plantões extras no computo do gasto com pessoal; a necessidade de aprovação de lei para disciplinar a concessão de plantões; etc.

Ainda que válidas tais orientações *in abstracto*, isso não afasta a obrigação do órgão de Controle Interno de pronunciar-se com base em levantamentos e informações gerenciais, ainda que de forma amostral, sobre a regularidade da despesa no caso concreto. Sem qualquer descrição objetiva dos documentos supostamente examinados, sem dados objetivos, sem exame das situações objeto de questionamento, sem assertividade conclusiva, sem encaminhamento da decisão a ser tomada, como assegurar higidez do processo decisório.

A CGM, no presente caso, deveria ter consignado sua discordância em relação à estipulação (acordos informais) *in abstracto* de quantitativo de plantões extras, ou seja, sem a devida comprovação da sua necessidade no caso concreto, o que acabou por ensejar a realização de despesa sem a devida liquidação da despesa. A menos que o propósito fosse a realização de manifestações apenas *pro forma*, de modo a não se contrapor a decisão previamente tomada pelo gestor, o que parece ter ocorrido, já que os acordos com os médicos eram notórios no seio da Administração Municipal.

No pronunciamento de 2017⁷, a CGM, aduz que no Ofício nº 029/SEMSAU/17 o Prefeito solicitou-lhe manifestação “*acerca do pagamento proveniente de plantões extras realizados no Hospital Municipal*”. A despeito disso, o Controle Interno se limitou a enfatizar o teor do artigo 1º, §3º, da Lei Municipal nº 1510/2010, assim como o teor do inciso XI do artigo 37 da Constituição

⁷ Como não constam das manifestações da CGM numeração, número do processo a que se refere e, sequer, timbre, far-se-á referência à data do pronunciamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Federal, vale dizer, a pronunciar-se sobre o que consta da legislação. Todavia, não levou ao debate os elementos concretos de gestão necessários ao processo decisório: quantitativo de plantões realizados, casos de ausência de efetiva comprovação, falhas nos controles, eventuais notícias de não cumprimento da jornada, etc.

Em parecer datado de 04 de setembro de 2009, o Controle Interno, muito embora tenha sido chamado a se pronunciar sobre a efetividade da realização dos plantões extras, ficou adstrito ao exame documental e formal, pronunciando quanto à substituição de servidores por outro não ocupante do mesmo cargo. Ainda que importante tal apontamento, não se foi além de modo a perquirir a respeito da veracidade da liquidação da despesa.

“Consoante memorando nº 0051-B/UMS de 12/08/2009, anexo aos autos, a Senhora Administradora da Unidade Mista de Saúde informa o nome dos servidores que irão receber o pagamento dos plantões extras, juntamente com os servidores que estão afastados. Ocorre que ao analisarmos os cargos a serem substituídos, constatamos que os supostos substitutos não são ocupantes do mesmo cargo do servidor afastado, como por exemplo: motorista, Técnico em raio ‘x’, farmácia e vigia.”

Chamada a se pronunciar em 5 de outubro de 2009, em razão de “*divergências das informações constantes dos pedidos formulados pela Secretaria Municipal de Saúde*”, a CGM, ao invés de realizar a fiscalização *in loco* com vistas a verificar a pertinência das informações, limitou-se recomendar que a própria autora das informações discrepantes, a Secretaria Municipal de Saúde, fizesse novos levantamentos, sem realizar, posteriormente, um crivo dos supostos dados colhidos.

“A Administração da Unidade Mista de Saúde deverá efetuar um minucioso levantamento da real necessidade de cada setor, atentando para o cargo inerente de cada servidor, considerando a eventual possibilidade de existência de servidores em funções desviadas, observando ainda o ‘cumprimento da carga horária’ sem que ocasione sobreposição de jornada de trabalho, o que ensejaria em danos à saúde e a ineficiência dos serviços prestados (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Em 21 de setembro de 2010, a pedido do Prefeito, a CGM é chamada a se pronunciar sobre “o pagamento de Plantão Extra a diversos servidores do quadro de pessoal lotados na Unidade Mista de Saúde”. Mais uma vez, ainda que pertinente, o exame empreendido é documental e formal não comportando a análise da efetiva prestação do serviço, ainda que amostral.

“Primeiramente ao analisar a relação com os nomes dos servidores, constatamos que a servidora MÔNICA ERDTMANN NOGUEIRA encontra-se lotada no Centro de Saúde Arlindo Cristo exercendo o cargo em comissão de Diretora da Divisão de Epidemiologia e Ambiental, portanto entendemos que a mesma não faz jus ao referido pagamento.”.

Em março de 2011, o Prefeito da época, ao autorizar o pagamento de plantões extras solicita ao “Controle Interno que emita parecer quanto à quantidade de plantões por servidor, bem como orientações de como resolver esse impasse”. A CGM, ao se pronunciar, restringe-se a afirmar, sem apresentação de dados e informações gerenciais, que os plantões foram realizados.

“A Senhora Secretária de Saúde encaminhou expediente ao (...) Prefeito solicitando autorização para o pagamento de Plantões Extras a servidores (...) lotados na Unidade Mista de Saúde em consonância com o pedido formulado pela Administração daquela unidade hospitalar, através do (...) aportado no Controle Interno no dia 13/04/2011.

Em despacho exarado pelo Chefe do Executivo, o mesmo autoriza o pagamento, porém solicita ao Controle Interno que emita parecer quanto à quantidade de plantões por servidor, bem como orientações de como resolver esse impasse.

Ao compulsar os documentos encaminhados juntamente com a relação de servidores para o devido pagamento dos plantões extras, ficou evidenciado que os plantões foram realmente realizados. (...)”

Na solicitação encaminhada pela administração da Unidade Mista de Saúde, constatamos que existem categorias funcionais que não estão contempladas na legislação para o recebimento do referido pagamento, o que já foi relatado em nosso relatório sobre o nosso posicionamento, protocolado no Gabinete em 15/04/2011.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Note-se que, mesmo diante de um pedido expresso do Chefe do Poder Executivo, para que o controle interno procedesse levantamentos sobre a realização dos plantões extras, a CGM se restringiu a verificar a violação formal da legislação local, o que, muito embora não seja irrelevante, não era suficiente, em especial diante do descontrole sistêmico existente.

Num quadro de pagamento excessivo de plantões extras, que em agosto de 2019 perfazia o percentual de 81% do quadro de pessoal da UMS, a preocupação do Controle Interno com um (ou outro) caso isolado de servidor ocupante de cargo não contemplado na lei municipal ou com lotação feita fora da UMS não pode ser considerada suficiente para fins de comprovação de uma atuação legítima.

Realce-se que houve um lapso de 6 (seis) anos entre o último (2017) e o penúltimo (2011) pronunciamento da CGM sobre o pagamento de plantões extras, situação que denota inação do órgão do Controle Interno. Ademais, o teor da manifestação de 2017, como já dito, não demonstra nenhuma mudança de postura da CGM.

Diante desse contexto, ou seja, de inúmeros (e evidentes) indicativos que infirmavam (em vários aspectos) à regularidade do dispêndio, não há como divergir quanto ao fato de as manifestações ofertadas pelo senhor Ronaldo Beserra da Silva demonstrarem uma postura por demais claudicante da Controladoria-Geral.

Em que pese o caráter excepcional da despesa, a reiteração de pagamentos irregulares por vários exercícios, a vultuosa soma de recursos destinados, a grande quantidade de plantões extras autorizados, as assertivas do próprio Prefeito de que as jornadas extraordinárias não eram cumpridas, o Controle Interno manteve-se inerte, pois, além de não agir de ofício, pronunciou-se de forma insatisfatória quando chamado a fazê-lo.

Em razão das atribuições afetas ao Controle Interno - como a vigilância, a orientação e a correção da atuação das demais áreas administrativas -, uma atuação negligente do órgão de fiscalização, que possui diversas atribuições essenciais para assegurar a (tão almejada) qualidade dos serviços públicos, deve ser sancionada com o devido rigor. A conduta omissa por parte do agente de controle interno concorre diretamente para a concretização de um ambiente totalmente favorável ao desperdício de recursos públicos, como aqui se verificou.

No caso posto, não se depreende da documentação ofertada pela CGM, órgão incumbido e capacitado em princípios e práticas de controles, o desiderato de proteger o patrimônio público e de zelar pelo cumprimento mínimo das formalidades legais. Mesmo diante de um dispêndio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

tão vultuoso, corriqueiro e cheio de suspeitas e controvérsias, verificou-se uma atuação aleatória, vaga, perfunctória e, por consequência, nada impactante para o aperfeiçoamento da gestão ou para o auxílio do gestor na tomada de decisão.

4.3 – A.4: Omissão dos Diretores Clínicos e Secretários Municipais de Saúde

Por intermédio dos inquéritos civis deflagrados pelo Ministério Público Estadual, constatou-se que os plantões extraordinários adimplidos mensalmente pelo Poder Público municipal, destinavam-se, de fato, a incrementar a remuneração ordinária dos servidores da Saúde, tanto que as respectivas jornadas não eram cumpridas pelos beneficiários, haja vista a comprovação de diversos casos de incompatibilidade (total e parcial) de horário com outras jornadas exercidas pelos mesmos agentes.

A propósito, a mencionada incompatibilidade total e parcial não está restrita às jornadas extraordinárias, porquanto também se verificou a sobreposição de horários no cotejo das folhas de ponto relativas ao expediente normal perante o município com os controles de frequência das unidades hospitalares particulares (Hospital e Maternidade Santa Cecília) e de outros órgãos públicos – cargas horárias coincidentes.

Para a concretização dos desembolsos imerecidos, ou seja, para a ultimação do dispêndio fiscalizado, fez-se necessária a realização sucessiva de atos administrativos por parte de vários agentes públicos, a título de exemplo, cite-se: o ateste sem ressalvas das folhas de ponto do chefe imediato, mesmo quando os beneficiários não estiveram efetivamente trabalhando, e a autorização dos pagamentos pelo ordenador de despesa sem a exigência de comprovação da prestação do serviço.

Superabundam provas documentais no sentido de que havia um conluio entre os diretores clínicos, os secretários municipais de saúde, os prefeitos (o anterior e o atual) e o controlador interno, tanto que praticaram atos de gestão solicitando o pagamento de plantões extras, muito embora os plantões não guardassem correlação com a existência de demanda excepcional.

Além disso, verificou-se que, além da ocorrência de plantões extras sem o real aumento de demanda, alguns médicos não cumpriam a jornada estabelecida, seja ordinária ou extraordinária, pois estavam no mesmo dia e horário exercendo atividades em outros hospitais (públicos e privados), até mesmo em outros municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

Assim, verificou-se que além dos diretores clínicos estarem solicitando o pagamento de plantões extras sem que houvesse uma real demanda a ser coberta, tais gestores, ainda, sequer fiscalizavam o cumprimento integral da jornada extraordinária.

É possível perceber uma completa omissão injustificada quanto à vigilância (ou ao controle) da atuação dos médicos (subordinados), tanto que foram constatados inúmeros casos de sobreposição de jornadas de trabalho. Nos períodos em que os médicos deveriam estar desempenhando as suas funções perante o município de Espigão do Oeste (plantão ordinário e/ou extraordinário), comprovou-se que os referidos profissionais também prestavam serviços, em regime de plantão, em outros hospitais – privado (como no Hospital e Maternidade Santa Cecília) e públicos, em outras cidades (como Rolim de Moura e Cacoal).

5 - Conclusão

Importa dizer, ao final, que como as condutas omissivas indicadas acima serão objeto de apuração e responsabilização do processo de nº 2332/TCE/RO, que diz respeito à conformidade dos atos praticados, tal relato, no presente caso, destina-se, tão somente, a reforçar a necessidade de que a Municipalidade venha adotar, o quanto antes, uma ferramenta automatizada de controle de jornada, bem como fomenta os mecanismos de controle interno de modo a evitar dano futuro.

Além disso, como a Administração Municipal acatou sem ressalvas as proposições feitas no Relatório Preliminar de Auditoria, inclusive adotando as providências indicadas, segundo se constatou da reunião com a Municipalidade do dia 20.11.2019, cumpre afastar o pedido de tutela antecipada.

Diante do exposto, recomenda-se;

I – Ao Tribunal de Contas que determine ao senhor Walter Gonçalves Lara, Secretário Municipal de Saúde, e a servidora Elaine Chaves Ferreira que encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 05 (cinco) dias, o Plano de Ação com os ajustes devidos, bem como o relato circunstanciado das providências adotadas para viabilizar a adoção do ponto eletrônico;

II – Ao Tribunal de Contas que acolha as proposições constantes da parte final do Relatório Preliminar de Auditoria, em seu inteiro teor, nos seguintes termos:

II.1 - Ao Prefeito e Secretário Municipal de Saúde de Espigão do Oeste, ou quem,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

eventualmente, venha substituí-los, que proceda à elaboração de:

a) Plano de Ação, no prazo de 30 (trinta) dias, com a finalidade de viabilizar a implementação do controle automatizado de frequência dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde – SEMSAU, o qual, dentre outros elementos, deverá conter⁸:

a.1) Estudos Técnicos Preliminares com o objetivo de: i) identificar junto às unidades de saúde da SEMSAU as reais necessidades de controle da força de trabalho; ii) verificar, se necessário, por meio de audiências públicas e *benchmarking*, as soluções tecnológicas públicas e privadas existentes; iii) detectar os riscos a serem enfrentados quando da adoção da solução, avaliando o seu impacto e probabilidade de ocorrência e propondo ações de enfrentamento; iv) indicar as estratégias de implementação da solução a ser adotada (se gradual, se por meio de projeto-piloto, etc.); v) elaborar cronograma de implementação, dentre outros;

a.2) Manifestação devidamente fundamentada quanto à aderência dos equipamentos e programas adquiridos às reais necessidades da Secretaria Municipal de Saúde;

a.3) Avaliação técnico-econômica da relação custo-benefício da reparação dos equipamentos e atualização dos programas adquiridos; e

a.4) Manifestação circunstanciada, após os exames devidos, da destinação pública a ser dada aos bens adquiridos pelo Município de Espigão do Oeste/RO.

II.2 - Ao Controlador Geral do Município de Espigão do Oeste, ou quem, eventualmente, o venha substituir, que:

a) Promova, em 90 (noventa) dias, o aprimoramento dos controles manuais de frequência existentes, de modo a sanar as discrepâncias constatadas e possibilitar, a curto e médio prazo, a automação dos controles da jornada de trabalho;

b) Elabore relatório mensal de acompanhamento da execução do Plano de Ação e das ações de aprimoramento dos controles manuais, determinações dos itens II.1, letra “a”, e II.2, letra “a”, desta decisão, encaminhando-o, até a segunda quinzena do mês seguinte, a 2ª Promotoria de Justiça de Espigão do Oeste/RO e ao Tribunal de Contas do Estado; e

⁸ A título de sugestão, a Equipe Técnica apresenta, em anexo a este relatório (ID 802949), modelo de Plano de Ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Comissão de Auditoria de Saúde - CAS

c) Proceda abertura de processo apuração, caso se confirme a impossibilidade de destinação pública dos bens adquiridos, em razão da prática de ato antieconômico.

Paulo Ribeiro de Lacerda
Coordenador da CAS
Cadastro nº. 183/TCE/RO

Valdenor Moreira Barros
Membro da CAS
Cadastro nº 282/TCE/RO

Porto Velho, 15 de dezembro de 2019