



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

**PROCESSO N.** : 1.707/2017 – TCE/RO (Apenso: Processos ns. 2.424/10; 0145/17; 0446/16 e 0644/13).

**ASSUNTO** : Recurso de Reconsideração.

**UNIDADE** : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE – SESAU.

**RESPONSÁVEL** : **WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, CPF/MF sob o n. 085.341.442-49 – Ex-Secretário de Estado da Saúde.

**ADVOGADOS** : **JOSÉ DE ALMEIDA JÚNIOR** – OAB/RO sob o n. 1.370;  
**CARLOS EDUARDO ROCHA ALMEIDA** – OAB/RO sob o n. 3.593

**RELATOR** : **Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.**

**SESSÃO** : 7ª Sessão Virtual do Tribunal Pleno de 10 de maio de 2021.

**GRUPO** : II.

**BENEFÍCIO** : Expectativa da Controle. Direto. Quantitativo.

**EMENTA:** RECURSO ADMITIDO COMO PEDIDO DE REEXAME POR FUNGIBILIDADE, POSSIBILIDADE, PLANO DE AÇÃO PARA EXECUÇÃO SERVIÇO DE SAÚDE, ATENDIMENTO INTEMPESTIVO À DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS, READEQUAÇÃO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA COM BASE NA REGRA LEGAL PREVISTA NO ART. 55, IV, DA LC N. 154, de 1996.

1. Se não existir erro grosseiro, má-fé e intempestividade se conhece um recurso por outro, pela incidência do princípio recursal da fungibilidade.
2. Entre as competências outorgadas por cláusula constitucional aos Tribunais de Contas, há aquela que lhe autoriza o poder sancionatório de aplicar sanção pecuniária aos jurisdicionados, em hipóteses taxativamente previstas em lei.
3. O gestor público deve atuar no *locus* jurídico que as Constituições Federal e Estadual, bem como as leis lhe asseguram a prática de atos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

administrativos para a consecução dos serviços públicos de interesse coletivo; os Tribunais de Contas podem fixar prazo para que o gestor público faça ou deixe de fazer alguma coisa, nos exatos termos da lei posta;

4. Caracteriza a infração administrativa descrita no art. 55, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, quando o jurisdicionado não atende, no prazo fixado, de forma parcial, à determinação do Conselheiro-Relator ou do Colegiado, vertida em obrigação de fazer ou não fazer, de igual modo, constitui infração legal a ausência de planejamento que prejudique a prestação de serviços públicos, sobretudo, serviços essenciais.

5. *In casu*, o Recorrente apresentou, intempestivamente, o Plano de Ação relativo à prestação dos serviços públicos de saúde, e atendeu, em parte, à determinação do TCE, razão porque o Plano apresentado contém deficiências e não atende ao padrão fixado por este Tribunal.

6. Encontra azo no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, a recalcitrância ou omissão do agente público apontado como responsável pela gestão da saúde pública estadual, motivo pelo qual, isto é, por sua demora em elaborar o Plano de Ação a que foi determinado, deve ser sancionado.

7. Em estrita obediência ao princípio constitucional da proporcionalidade, na forma do art. 22, da LINDB, há que readequar o *quantum* da sanção pecuniária imposta.

8. Recurso de Reexame Provido, em parte.

## **I – DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo responsável, o **Senhor WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, então Secretário de Estado da Saúde, cujo objeto é a reforma do Acórdão n. 446/2016, proferido nos autos do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO, que lhe imputou multa, no valor de **R\$ 25.000,00** (vinte e cinco mil reais), haja vista a constatação de manifesta recalcitrância em cumprir as determinações contidas no Acórdão n. 140/2012 e na Decisão n. 79/2012, que, respectivamente, as quais ordenaram a apresentação de um plano de ação, com vistas a equacionar a má gestão da prestação dos serviços de diagnóstico por imagem no âmbito do Estado de Rondônia.

2. Em suas razões recursais, no exercício do princípio da dialeticidade, o Recorrente alega, em síntese, que o Tribunal de Contas, na **Decisão n. 79/2012 e do Acórdão n. 140/2012**, teria invadido competência do administrador público, uma vez que o plano de ação apresentado, por parte da SESAU, estava em conformidade com as políticas adotadas pelo Ministério



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

da Saúde e pelo Estado de Rondônia, sendo tal matéria de alta complexidade técnica que exige compreensão pormenorizada.

3. Aduz, também, que o Ministério Público Estadual, após apurar a regularidade do Plano de Ação, concluiu que “houve a correta prestação do serviço” (sic), com vistas a equacionar a má gestão da prestação dos serviços de diagnóstico por imagem no âmbito do Estado de Rondônia.

4. Em conclusão, o Recorrente afirma que o Plano de Ação, para a prestação do serviço de saúde em todo o Estado de Rondônia, foi elaborado com base nas diretrizes técnico-normativas do Ministério da Saúde, por se tratar de prestação de serviços tripartite, em que tanto a União, o estado-membro e o município atuam conjuntamente na consecução de tal serviço de interesse público, ainda que o Plano de Ação não tenha se amoldado ao padrão de qualidade ideado pelo Tribunal de Contas.

5. Por ter sucumbido, o Recorrente propugnou pelo conhecimento do apelo, por ter preenchido os pressupostos legais, e, no mérito, pela reforma do Acórdão n. 446/2016, exarado nos autos do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO, afastando, por conseguinte, a sanção pecuniária que lhe foi imposta.

6. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 00127/2020-GPFM (ID n. 881174), de lavra da Procuradora **YVONETE FONTINELLE DE MELO**, reconheceu que o Jurisdicionado-Recorrente apresentou o Plano de Ação, que havia sido determinado pela **Decisão n. 79/2012** e do **Acórdão n. 140/2012**, todos proferidos no Processo n. 2.424/2010/TCE-RO, contudo, o mencionado Plano apresentado não atendeu aos comandos encetados nas Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, razão pela qual se manifestou pelo conhecimento do apelo, e no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão n. 446/2016, proferido nos autos do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO, pelos seus próprios fundamentos.

7. Os autos do processo físico encontram-se conclusos no Gabinete.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

É o necessário a relatar.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.I – Do conhecimento do Recurso de Reconsideração como Pedido de Reexame – fungibilidade recursal**

8. *Ab initio*, embora se tenha nominado como Recurso de Reconsideração, na verdade, trata-se de Pedido de Reexame, uma vez que se consubstancia de irresignação de Acórdão proferido em Fiscalização de Atos e Contratos, o que, por sua vez, enseja a observância do que preceitua o art. 45, da Lei Complementar n. 154, de 1996, *in verbis*:

Art. 45. De decisão proferida em processos concernentes às matérias de que tratam as Seções III e IV deste Capítulo, caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo.  
Parágrafo único. O pedido de reexame reger-se-á pelo disposto no parágrafo único do artigo 31, e nos artigos. 32 e 34-A, desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei Complementar nº. 806/14) (sic).

9. Dessarte, uma vez que os princípios e requisitos recursais específicos, aplicáveis à espécie, encontram-se atendidos pela interposição recursal, logo, há que se **conhecer o recurso manejado** como Pedido de Reexame, por sua adequação legal, pelo que passo a examinar o mérito trazido na dialeticidade impugnativa, que visa a alterar o Acórdão n. 446/2016, exarado nos Autos do Processo n. 2.424/2010, para afastar a sanção pecuniária aplicada no importe de **R\$25.000,00** (vinte e cinco mil reais).

### **II.II – Do mérito**

10. Em princípio, a despeito de ter havido efetivamente a apresentação de um Plano de Ação por parte da Secretaria de Estado da Saúde, cujo Recorrente era o gestor, onde insiste que cumpriu o que foi determinado pelo Tribunal de Contas, acerca da regularização do serviço de gestão na prestação dos serviços de diagnóstico por imagem no âmbito do Estado de Rondônia, fato é que o Tribunal Pleno, no exercício de sua atuação julgadora, entendeu que o aludido plano foi



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

insuficiente e, mais importante, não atendeu aos comandos fixados na Decisão n. 79/2012 e do Acórdão n. 140/2012, ambas, exaradas no Processo n. 2.424/2010/TCE-RO.

11. Pela incompletude do Plano de Ação é que o Recorrente foi sancionado, cuja inércia eficaz foi qualificada como recalcitrância do gestor público, tendo sido aplicada a multa pecuniária, no seu valor máximo legal, com fundamento na regra sancionatória prevista no art. 55, IV, da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996, no valor de **R\$ 25.000,00** (vinte cinco mil reais), de cuja sanção o Recorrente maneja a presente peça recursal.

12. Assim, o cerne da irresignação cinge-se à incompletude do Plano de Ação para a regularização da gestão na prestação dos serviços de diagnóstico por imagem, de responsabilidade da Secretário de Estado da Saúde, que, pela incidência da Teoria do Órgão, afetou as atribuições ao Secretária do Estado daquela pasta, **o Senhor WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, ora recorrente.

13. É incontroverso que o vergastado Plano de Ação foi apresentado pelo recorrente, o que foi reconhecido pela Secretaria-Geral de Controle Externo; pelo Ministério Público de Contas e, também, no Acórdão n. 446/2016, proferido nos autos do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO.

14. O elemento nodal, objeto da sanção aplicada, consiste na incompletude do mencionado plano, isto é, o Plano de Ação apresentado não atendeu aos comandos irradiados na Decisão n. 79/2012 e no Acórdão n. 140/2012, proferidas no aludido processo, pelo que é deficiente para os fins que se destinava (regularização da gestão na prestação dos serviços de diagnóstico por imagem), razão pela qual o ponto controvertido assentado na irresignação recursal **consiste na incompletude** ou **deficiência do Plano de Ação**, que não atendeu ao “padrão de qualidade” fixado por este Tribunal de Contas nas retromencionadas decisões.

15. Nessa inteligência, uma vez fixado o ponto controvertido, objeto do recurso aforado, mister se faz verificar **(i)** se as Decisões do Tribunal de Contas, consignadas em linhas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

precedentes, invadiram ou não o espectro de atuação do Administrador Público, enquanto gestor da pasta da Saúde; **(ii)** se a deficiência ou incompletude do plano de ação, *de per si*, pela própria limitação da Administração Pública, caracteriza ou não descumprimento ao padrão de qualidade fixado na Decisão n. 79/2012 e no Acórdão n. 140/2012, e **(iii)** se houve, taxativamente, adequação típica à regra punitiva prevista no inciso IV do art. 55 da LC n. 156, de 1996, em razão da apresentação deficiente do Plano de Ação.

16. Fixadas essas premissas, articuladamente, prossigo na análise meritória.

### **II.II.1 – Da atuação autônoma da Administração Pública**

17. Tenho, desse modo, que, para melhor apreciação do tema *sub examine*, há que se buscar delimitar o campo de atuação deste Tribunal de Conta, no *locus* fático-material, que se pôs como bem jurídico violado, bem como a competência material da Administração Pública, para extrair dessa interpretação se houve ou não o fato administrativo típico, consubstanciado ou não na prática da conduta ilícita, descrita no inciso IV do art. 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

18. Disso decorre, com efeito, que cabe fazer um confronto entre a função fiscalizadora do Estado, por meio dos Tribunais de Contas e a Competência Material da Administração Pública, que também se qualifica como serviço público estatal, que se exterioriza na consecução dos anseios da sociedade: como meta-fim plúrima.

19. A Administração Pública, no exercício de sua competência material, prescinde de autorização do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou de qualquer outro órgão estatal para fazer concretizar a sua missão constitucional, valendo-se, para tanto, de atos normativos autônomos, com eficácia material, atos da administração, tudo no usufruto dos Poderes Administrativos que lhe são próprios e lhe dão autonomia operacional, impondo-se, apenas, a observar os limites delineados pelas leis e pela Constituição Federal de 1988.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

20. Nesse sentido, cedição é que a ordem constitucional vigente, por vontade política do constituinte originário, sob o manto da incondicionalidade política, afetou à Administração Pública diversas competências materiais, repise-se, de iniciativa exclusiva da Administração Pública, sem a intervenção de outros Poderes da República.

21. Na perspectiva de separação das funções do Estado, com a finalidade de instrumentalizar a Administração Pública, a cabeça do art. 37, da CF/88, oferece à Administração Pública princípios-regra, que se colocam como postulados paradigmáticos de observação obrigatória na prestação de serviço público de interesse primário.

22. A aludida norma constitucional, no ponto, faz perfilar, como regra constitucional, dotada de eficácia plena e aplicação imediata, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

23. Para, além disso, no plano da legislação ordinária, o legislador trouxe uma norma complementar, inserta no art. 2º da Lei n. 9.784, de 1999, em que, respectivamente, consignaram-se os princípios-regra da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público, tudo, para munir a atuação administrativa com instrumento concreto para a consecução de sua concepção jurídica, *ipsis litteris*:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (sic).

24. Emerge, também, a outorga à Administração Pública de outro princípio de elevada envergadura jurídica, consubstanciado no Princípio da Autotutela, inclusive, já sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula n. 473<sup>1</sup>).

25. A Administração Pública, em razão da autotutela, em pleno exercício de suas prerrogativas legais, detém o poder de corrigir de ofício seus próprios atos, revogando os irregulares e inoportunos e anulando os manifestamente ilegais, respeitado o direito adquirido e indenizando os prejudicados, cuja atuação tem a característica de autocontrole de seus atos, verificando o mérito do ato administrativo e ainda sua legalidade, na forma do que dispõe o art. 53, da Lei n. 9.784, de 1999, *in verbis*:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (sic).

26. À guisa de complementação, a propósito, como instrumento de atuação autônoma da Administração Pública, justamente para fazer concretizar a sua missão constitucional, subsiste a manifestação por meio de ato administrativo<sup>2</sup>, que, segundo a melhor doutrina, qualifica-se como “toda manifestação unilateral de sua vontade que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou si própria”(sic).

27. Saliento, por oportuno, que o eventual ato administrativo praticado, para sua viabilidade aos fins que nele for colimado, sobretudo, para submeter o interesse individual ao

<sup>1</sup> Súmula n. 473 – STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>2</sup> Hely Lopes Meirelles. Curso de Direito Administrativo; 38ª edição; Ed: Malheiros Editores; São Paulo: 2012, p. 157.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

coletivo, é dotado de discricionariedade; de autoexecutoriedade, e de coercibilidade que, por sua vez, são institutos nucleares de independência da atuação concreta da Administração Pública.

28. Tais características, em regra, autorizam à Administração Pública, ao concretizar um ato administrativo, prescindir da autorização do próprio Poder Judiciário, para fazer valer a sua vontade, em nome da coletividade, na espécie, valendo-se do Poder de Polícia.

29. Assim, comprovada está a existência de autonomia funcional da Administração Pública, que lhe outorga a iniciativa exclusiva para desempenhar sua competência material, hipótese em que impende enfrentar, no ponto, o objeto-jurídico-processual da irresignação recursal, para ao fim e ao cabo, se inferir se houve atuação autônoma, ou não, na apresentação dos Planos de Ação para a execução de serviço público de saúde, ou se houve violação do que fora determinado pelo Tribunal de Contas.

**II.II.2 – Da incompletude do Plano de Ação apresentado em inadequação ao padrão de exigência fixado pelo Tribunal Pleno – Decisão n. 79/2012 e Acórdão n. 446/2016**

30. Se se permitir examinar com profusão, os Poderes Administrativos, os Princípios que regem a atividade administrativa do Estado e os atributos do Ato Administrativo, há que se concluir que o Recorrente não descumpriu a determinação deste Tribunal de Contas, mas, com efeito, elaborou um Plano de Ação incompleto e deficiente, à luz do “Padrão de Qualidade” que lhe foi imposto como paradigma pelo Acórdão n. 140/2012.

31. A Decisão Monocrática n. 79/2012, exarada no Processo n. 2.424/2012/TCE-RO, foi assim vazada, *in litteris*:

Diante de todo o exposto, **submeto o presente processo à deliberação deste Coleto Tribunal de Contas**, proferindo a seguinte proposta de decisão:

I. Ratificar in totum a Decisão nº 4/2011/GCPCN, proferida monocraticamente pelo Conselheiro Relator, de modo **a determinar ao atual Secretário de Estado da Saúde e a quem o substitua temporariamente ou suceda permanentemente que, no prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da notificação, apresente a esta Corte um plano de ações ou instrumento de planejamento equivalente, destinado a alcançar um serviço de diagnóstico por imagem, no ambiente ambulatorial e hospitalar, de acordo com a legislação e com foco na qualidade**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

**ótima**, observando os parâmetros alinhavados na decisão monocrática mencionada e no voto do Conselheiro Relator, **contemplando:**

**(i) a análise situacional circunstanciada das condições dos serviços de diagnóstico por imagem, das necessidades coletivas, das dificuldades gerenciais e operacionais e de suas possíveis causas, dentre outras informações relevantes para a compreensão da situação presente; e**

**(ii) a definição, preferentemente em tabelas gráficas ou quadros demonstrativos, dos seguintes elementos, pelo menos: (a) objetivos e prioridades, (b) ações e estratégias (c) atividades; (d) metas e indicadores de desempenho, (e) recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis e necessários para realizar as atividades e ações, (f) prazo razoável para cada ação e atividade e (g) responsabilidades dos agentes e setores envolvidos;**

II. Fixar ao Secretário de Estado da Saúde multa coercitiva no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), acrescido de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia excedente, a ser cominada em caso de descumprimento do prazo mencionado no item I, com fulcro no artigo 461, §5º, do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 286-A do Regimento Interno, sem prejuízo das demais sanções legalmente cabíveis; e

III. Dar ciência da decisão ao Governador do Estado, ao Controlador-Geral do Estado, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Promotor de Justiça da Saúde, e ao Procurador-Chefe do Ministério Público Federal, ao Conselho Estadual de Saúde e ao Comitê Estadual de Saúde do Conselho Nacional de Justiça, para que deliberem a respeito de eventuais providências cabíveis no âmbito das respectivas atribuições.

Sala das Sessões, 17 de maio de 2012.

PAULO CURI NETO - Conselheiro Relator (sic) (grifou-se).

32. Cabe ressaltar, porque é intrínseco ao tema, que a obrigação imposta para a Administração Pública era a de apresentar “um plano de ações ou instrumento de planejamento equivalente, destinado a alcançar um serviço de diagnóstico por imagem, no ambiente ambulatorial e hospitalar, de acordo com a legislação e com foco na qualidade ótima” (sic), em que se contemplasse os parâmetros fixados na Decisão *ut supra*.

33. Ultimada a regular marcha processual da Fiscalização de Atos e Contratos (Processo n. 2.424/2010-TCE-RO) foi prolatado o **Acórdão n. 140/2012**, que foi assim ementado, *ipsis verbis*:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Auditoria operacional, na qual foram constatadas sérias deficiências na prestação de serviços de diagnóstico por imagem da rede estadual de saúde pública, como tudo dos autos consta. **ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:**

I – Aplicar ao Senhor Gilvan Ramos de Almeida, Ex-Secretário de Estado da Saúde, multa no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com fulcro no artigo 461, §5º, do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 286-A do Regimento Interno desta Corte, em razão do descumprimento da Decisão nº 79/2012-Pleno, que ordenou a apresentação de Plano de Ação, com vistas a equacionar a má gestão da prestação dos serviços de diagnóstico por imagem; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

**II – Determinar ao Senhor Williames Pimentel de Oliveira, atual Secretário de Estado da Saúde, ou a quem o substitua, que, no prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da notificação, apresente a esta Corte um Plano de Ação nos moldes externados na Decisão nº 79/2012-Pleno.** Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros JOSÉ GOMES DE MELO, EDÍLSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO (Relator) e WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; o Conselheiro Presidente JOSÉ EULER POTYGUARA (sic) (grifou-se).

34. De igual modo, a determinação inserta no **Acórdão n. 140/2012** consistia na obrigação do recorrente, na qualidade de Secretário de Estado da Saúde, de que no prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da sua notificação, apresentasse um Plano de Ação, nos moldes externados na Decisão n. 79/2012-Pleno.

35. Para sanar a irregularidade identificada pelo Tribunal de Contas, o Recorrente, o Senhor **WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, concretizou ato administrativo, consubstanciado no Plano de Ação que, por sua vez, foi apresentado fora do prazo fixado.

36. Nada obstante, a despeito da apresentação intempestiva do retroreferido plano, apurou-se a sua incompletude e deficiência, uma vez que não atendeu ao nível de qualidade fixado na Decisão n. 79/2012 e no Acórdão n. 140/2012, respectivamente, sendo estes, no ponto, os fatos em que se baseou a aplicação de sanção, isto é, na incompletude e deficiência do Plano de Ação e ao atendimento intempestivo.

37. Vejamos os fundamentos das irregularidades formuladas pela Unidade Técnica, às ns. fls. 2.252/2.258, e adotado pelo Ministério Público e foi base do Acórdão n. 446/2016, proferido nos autos do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO, ora recorrido, sobre a apresentação do Plano de Ação por parte do agente público recorrente, *ipsis litteris*:

Examinando-se as razões apresentadas, constata-se que o recorrente insiste na tese de cumprimento das determinações contidas no Acórdão n. 140/2012 e na Decisão n. 79/2012, tendo em vista o plano de ação apresentado nos autos principais. Embora possa o recorrente ter apresentado um plano de ação perante essa Corte de Contas, tal expediente nem de longe substituiu, como de fato não o fez – daí a aplicação da pena de multa – a obrigação imposta pelas decisões supramencionadas, assim, como acertadamente se manifestou o corpo técnico no relatório de fls. 2252/2258, dos autos principais, in verbis:

[...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

7. A análise, neste momento, limita-se à apreciação do novo Plano de Ação apresentado para prestação do serviço de diagnóstico por imagem na rede pública estadual de saúde, fls. 1695/1748.

8. Importa repisar, nos termos do que já sustentado no parecer técnico anterior, que a finalidade de se impor a obrigação de desenvolver um Plano de Ação, é de determinar ao Estado, em suma, a realização de um planejamento que permita definir metas a serem cumpridas, aplicando os recursos (humanos, financeiros e estruturais) disponíveis com eficácia.

9. Em outras palavras, é de determinar à Administração Pública o dever de otimizar a utilização dos recursos públicos disponíveis, visando de maneira eficiente e programada, desenvolver um plano de gestão coordenado para atender as demandas sociais para o setor com visão à longo prazo.

10. No entanto, mais uma vez, permite-se concluir que o novo Plano submetido à apreciação, apesar de aditivado por informações até certo ponto importantes – quadros com demonstrativos de investimentos, dimensionamento de recursos humanos, quantitativo de médicos e distribuição de equipamentos por unidade de saúde, estimativa de serviços, evolução quantitativa dos últimos anos, etc. –, não atendeu às pretensões essenciais objetivadas por esta Corte, em síntese, pelas mesmas razões apontadas na última análise.

11. Note-se, pois, que o Plano não realiza, de maneira sistêmica, a avaliação da capacidade de atendimento da estrutura existente e das demandas atuais e futuras numa perspectiva de planejamento à longo prazo, essencial para sustentabilidade das políticas a serem implementadas. Ou seja, não demonstra qual o déficit de atendimento atual e o que precisaria ser desenvolvido para que os serviços alcancem níveis de satisfação quantitativa e qualitativa, segundo as necessidades da população do Estado.

12. O tópico que trata do diagnóstico situacional (fls. 1703/1709) limita-se a trazer informações gerais do histórico de ocupação, a forma de organização administrativa do Estado em regiões, o modo de organização das demandas, a distribuição dos estabelecimentos de saúde existentes e os que serão construídos. Ou seja, a Administração não informou o que de fato era imprescindível para essa primeira fase do planejamento, que consistia em levantar todos os dados relativos à atual situação, para que se pudesse definir os rumos a serem traçados para o alcance da excelência na prestação do serviço. Perguntas básicas deixaram de ser respondidas, tais como: quais são as demandas por exames de imagem no Estado? A atual estrutura consegue atendê-la? Qual é capacidade instalada por hospital? Quais equipamentos estão disponíveis? E quantos mais seriam necessários? Existem outros fatores que implicam na ineficiência do serviço? Onde os serviços são prestados diretamente e onde são indiretamente por empresas terceirizadas?

13. Vale dizer, tem-se desde já, uma falha grave no Plano apresentado, no passo em que a ausência ou insuficiência de dados nesse primeiro ponto – imprescindível para servir de base para o desenvolvimento dos serviços em análise –, maculam sobremaneira as fases seguintes de definição das políticas para implantação dos serviços. Reflexo disso já é sentido na falta de informação quanto à qual demanda será atendida pelas unidades de saúde a serem implantadas, de acordo com o Quadro 3 (fl. 1709). Ou seja, por que está previsto a construção de um hospital regional em Seringueiras? Ou em Parecis? Quais serviços de diagnósticos serão realizados nesses locais? Servirão para atender qual tipo de demanda? Por que o Centro de Diagnóstico de Imagem foi construído? Visa atender qual demanda?

14. Esses questionamentos se estendem a toda essa primeira fase do Plano. Não há nada concreto nas informações apresentadas, e, as que existem, não estão respaldadas por documentos ou dados oficiais da Administração. Isto é, os números apresentados não encontram respaldo em relatórios técnicos dos hospitais ou em estudos elaborados por comissão especializada. Sequer, frise-se com todas as tintas, há assinatura dos responsáveis pela elaboração do próprio Plano de Ação em análise.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

15. Em resumo, as informações apresentadas, definitivamente, não servem para subsidiar o norte a ser trilhado pela Administração para alcançar a excelência que se pretende. Consequência disso são as outras inúmeras falhas que se passa a pontuar.

16. No tópico 3 do Plano de Ação (fls. 1710/1721), no qual é definido a forma de estruturação dos serviços, consignou-se que, de acordo com avaliações econômicas, estudos de capacidade operacional, dimensionamento dos equipamentos e dos servidores necessários para realização dos exames, os serviços serão, em regra, executados de maneira direta nos hospitais, mantendo as contratações indiretas apenas para complementação.

17. No entanto, não constam nos autos os estudos e as avaliações a que o Plano faz referência. Mais uma vez, não há respaldo técnico que permita de fato concluir que o método que se diz ter sido adotado pela Administração é o mais adequado. Faltam dados oficiais dos hospitais e das equipes que realizaram as ditas avaliações, além de não haver a sistematização de tais informações para que se permitisse chegar à conclusão que subsidiou os rumos adotados pelo Estado.

18. Uma das medidas adotadas para execução direta do serviço de diagnóstico por imagem, apontada no Plano, é a construção do Centro de Diagnóstico por Imagem (CDI), em Porto Velho. Segundo consta no Plano apresentado, todas as adequações infra estruturais foram implementadas e todos os equipamentos para prestação do serviço foram adquiridos, inclusive, de informática. Contudo, o CDI ainda não iniciou as atividades.

[...]

26. Na sequência, o Plano de Ação registra no Quadro 9 (fl. 1719), a relação de equipamentos de diagnóstico por imagem existentes e a serem implantados nas unidades de saúde do Estado. Entretanto, não há qualquer relação de causalidade entre os equipamentos a serem adquiridos e a demanda a ser suprida, ou seja, não há estudo que demonstre quais máquinas deveriam ser adquiridas e em qual quantidade para cada hospital, visando o atendimento das necessidades de cada região, segundo suas peculiaridades.

27. No mesmo tópico ainda, afirma-se (fls. 1720/1722) que o sistema público de saúde do Estado é insuficiente para atender a população e que se optou pela terceirização dos serviços nos municípios de Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Rolim de Moura e apresenta um quadro com a quantidade estimada dos exames a serem realizados pelo sistema privado.

28. Ocorre que os números compilados de serviços a serem terceirizados (Quadro 11) também não estão respaldados por qualquer justificativa técnica ou por pesquisa de demanda. [...]

[...]

32. No tópico seguinte (fls. 1722/1724), sustenta-se que o orçamento dos procedimentos de diagnóstico por imagem complementar – prestado por empresas privadas – é custeado pelo Ministério da Saúde, por repasses de fundo a fundo, conforme a demanda comprovada pelos sistemas SAI/SUS, SIH/SUS e APAC, previsto na LOA de 2014 (n. 3.313/13) e de 2015 (n. 3.497/14), na Ação 4004 (assegurar atendimento por meio de convênios e contrato com a rede privada) do Programa 2034 (Gestão da Assistência Hospitalar e Ambulatorial).

33. Não obstante se tratar de informação, a princípio, relevante, no passo em que se estaria tentando demonstrar a fonte de custeio para implantação dos serviços de diagnóstico por imagem complementar no Estado, a simples menção de previsão de recursos na LOA não é suficiente para os fins a que se propõe, primeiro, porque se trata de rubrica genérica capaz de abranger diversas outras finalidades, segundo, porque a informação se resume apenas aos serviços prestados pela iniciativa privada, e, terceiro, porque não está abrangida, como deveria, dentro das diretrizes da LDO e dos planos da PPA do Estado.

34. Quanto ao primeiro ponto, é de se ressaltar que os recursos em referência podem ser destinados à cobertura de outros gastos relacionados à convênios e contratos com a iniciativa privada, convenha-se, gama enorme que pode prejudicar a alocação de recursos à finalidade proposta pelo Plano. O ideal é a criação de um Programa específico na Lei orçamentária com destinação de recursos à Ação aqui proposta. Do contrário, a implementação das políticas aqui



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

discutidas podem ficar sem amparo financeiro, tornando letra morta os planos e os resultados que se quer alcançar.

35. O segundo ponto a que se faz referência, é uma prova robusta da gravidade do que até aqui se sustenta, a respeito da falta de comprometimento do Estado em, de fato, colocar em prática, as políticas voltadas a prestação de serviço por imagem na rede pública de saúde. Ora, se o Estado propõe mudar o paradigma, assumindo a responsabilidade pela execução direta, como não fez previsão disso na Lei Orçamentária? Onde estão rubricados os gastos na ampliação da estrutura dos hospitais, para aquisição de novos equipamentos e para contratação de mais médicos?

36. O terceiro ponto, é a origem e o resumo dos outros dois apontamentos levantados, afinal, o processo de implantação do planejamento de políticas públicas de longo prazo precisam ser traduzidos em conjuntos específicos de ações no PPA e na LOA. Noutras palavras o planejamento e a programação, sem previsão no PPA, na LDO e na LOA em rubricas específicas de ação, não são mais do que meras folhas de papel.

37. Na prática, a ausência de previsão nas Leis Orçamentárias de maneira específica é demonstrativo de que não há programação e orçamento voltado para implantação do planejamento. O que significa dizer que além do Plano apresentado apresentar falhas gravíssimas em sua elaboração, como já sistematicamente apontado, a sua execução não encontra no horizonte qualquer luz que possa indicar que, de fato, será colocado em prática.

38. Infelizmente, em que pese já se ter passado mais de quatro anos desde que esta e. Corte iniciou a luta pelo desenvolvimento do Plano Estadual, ainda não houve nenhum avanço significativo.

### III. CONCLUSÃO

39. Por tudo o que analisado, é certo que o Plano de Ação do Estado não atende a finalidade proposta por este Tribunal, em razão das inúmeras irregularidades constatadas:

- o Plano não realiza, de maneira sistêmica, a avaliação da capacidade de atendimento da estrutura existente e das demandas atuais e futuras numa perspectiva de planejamento à longo prazo, essencial para sustentabilidade das políticas a serem implementadas. Ou seja, não demonstra qual o déficit de atendimento atual e o que precisaria ser desenvolvido para que os serviços alcancem níveis de satisfação quantitativa e qualitativa, segundo as necessidades da população do Estado.

- Não há nada concreto nas informações apresentadas, e, as que existem, não estão respaldadas por documentos ou dados oficiais da Administração. Isto é, os números apresentados não encontram respaldo em relatórios técnicos dos hospitais ou em estudos elaborados por comissão especializada.

- não há respaldo técnico que permita de fato concluir que o método que se diz ter sido adotado pela Administração é o mais adequado. Faltam dados oficiais dos hospitais e das equipes que realizaram as ditas avaliações, além de não haver a sistematização de tais informações para que se permitisse chegar à conclusão que subsidiou os rumos adotados pelo Estado.

- não há qualquer relação de causalidade entre os equipamentos a serem adquiridos e a demanda a ser suprida, ou seja, não há estudo que demonstre quais máquinas deveriam ser adquiridas e em qual quantidade para cada hospital, visando o atendimento das necessidades de cada região, segundo suas peculiaridades.

- os números compilados de serviços a serem terceirizados (Quadro 11) também não estão respaldados por qualquer justificativa técnica ou por pesquisa de demanda.

- os dados apresentados não apenas não exprimem a fidedignidade necessária para respaldar as políticas públicas voltadas para a prestação dos serviços de diagnóstico em níveis satisfatórios, conforme as demandas do Estado, como também, não demonstram, a partir de uma autoavaliação, necessária nesse processo de reformulação dos serviços, as falhas estruturais e de gestão da SESAU para que pudessem ser repensadas dentro dessa nova proposta pretendida de potencializar a eficácia na aplicação dos recursos públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

- a simples menção de previsão de recursos na LOA não é suficiente para os fins a que se propõe, primeiro, porque se trata de rubrica genérica capaz de abranger diversas outras finalidades, segundo, porque a informação se resume apenas aos serviços prestados pela iniciativa privada, e, terceiro, porque não está abrangida, como deveria, dentro das diretrizes da LDO e dos planos da PPA do Estado (sic).

38. Assaz demonstrado que o Plano de Ação foi apresentado, intempestivamente e, ao depois, foi aditado, pelo Recorrente, os quais foram detalhadamente examinados pela Unidade Técnica, pelo Ministério Público de Contas e pelo Tribunal Pleno, por ocasião do julgamento do Processo n. 2.424/2010-TCE-RO, contudo, materializado de forma incompleta e deficiente, o que não atendeu ao Padrão de Qualidade Técnica ora fixado.

**II.II.3 – Do ato ilícito administrativo praticado pelo recorrente**

39. Conforme se denota do que restou aquilatado nos tópicos precedentes, a ilicitude do recorrente consiste não somente em não atender, no prazo fixado, à apresentação e à alteração no Plano de Ação, mas, também, pelo fato de não o ter elaborado quando tinha o dever de promover sua implementação, como ato administrativo de ofício, sem a necessidade de ser obrigado a fazê-lo por parte deste Tribunal de Contas.

40. Tem-se dos autos que o recorrente foi multado porque o Plano de Ação da Saúde por ele apresentado era deficiente, por não trazer as especificações técnicas necessárias, na visão do Tribunal de Contas; tem-se, assim, que a omissão em não ter elaborado o plano trouxe prejuízo aos interessados primários, que são, efetivamente, os destinatários do serviço público de saúde.

41. Acerca da organização da Administração Pública, nesse ponto, consigno que o art. 6º do Decreto-Lei n. 200, de 1967, sedimenta quais são os princípios estruturantes da administração, os quais são de observação obrigatória pelo gestor público, veja-se, *ipsis verbis*:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

IV - Delegação de Competência.

V – Controle (sic).

42. Ressalto, por pertinência, que o planejamento está posto na própria organização da Administração Pública, alçado como o primeiro princípio-estruturante, para a execução de serviços públicos, logo, é assaz inquestionável que o Recorrente, na qualidade de gestor, tinha o poder-dever inexorável de ter elaborado o Pano de Ação em questão, sem que fosse demandado pelo Tribunal de Contas.

43. Destaco, em preambular de conclusão, que a omissão da Administração Pública, sob a responsabilidade do Recorrente, o Senhor **WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, configura-se em ilícito administrativo, uma vez que a administração Pública não pode atuar sem prévio planejamento detalhado, sob pena de violar o princípio da legalidade estrita, que dá norte à atuação da gestão pública.

44. Compete enfatizar, por fim, não obstante este Tribunal tenha determinado a elaboração do Plano de Ação, que a Administração Pública, de forma recalcitrante, atrasou a sua concreção, só atendendo ao que foi determinado, intempestivamente.

45. Daí porque resta plenamente adequada a aplicação de a sanção pecuniária, com substrato jurídico no art. 55, Inciso IV, da LC n. 154, de 1996, *in litteris*:

Art. 55. O **Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00** (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, **aos responsáveis por:**

IV - **não atendimento, no prazo fixado**, sem causa justificada, **à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal** (Grifou-se).

46. Saliento, na espécie, que o Recorrente atendeu, como obrigação de fazer, ao comando da Decisão n. 79/2012 e no Acórdão n. 140/2012, intempestivamente, como visto, inclusive, sem atender aos critérios técnicos fixados pelo Tribunal, razão pela qual, resta materializado o descumprimento, no prazo fixado, da determinação da Corte porque, pela destinação dos serviços de saúde, repita-se, pela sua necessidade que gera aos usuários, não poderia ser realizado sem a preocupação dotada de caráter de urgência, por parte do Administrador Público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

47. A ausência do Plano de Ação, com certeza, fez a Administração Pública prestar um serviço deficiente aos usuários, haja vista que o planejamento é requisito essencial para a regular execução e eficiente prestação de serviços públicos, em especial, os de saúde.

48. O Tribunal de Contas, ao fixar prazo para que o gestor público pratique tal ato, pela essencialidade do serviço, deve ser atendida, porquanto se trata de ato de império, dotado de força coativa, na qualidade de Controle Externo da Atividade Administrativa do Estado, e seu atendimento intempestivo configura ato ilícito administrativo, na forma do direito legislado.

**II.II.4 – Do *quantum* da multa a ser aplicada ao gestor-recorrente**

49. Apesar da existência de ilícito administrativo sancionável, objetivamente, tenho que o valor da multa merece ser minorado e, por tal razão, faço consignar as razões que fundamentam o meu convencimento no que alude ao *quantum* a ser dosado.

50. Com feito, ressalvo que a divergência que faço pontuar não é encetada aos meus pares, porquanto na prestação jurisdicional, com sói acontecer, não se busca convencer os julgadores, mas sim, o jurisdicionado que vai suportar a força gravitacional do Direito, em especial, do Direito Sancionatório.

51. Conforme ensina o Mestre **José Souto Maior Borges**, já saudoso, recentemente falecido<sup>3</sup>, a incidência do Direito se assemelha a uma esfera – no espaço gravitacional em rota de colisão com a superfície<sup>4</sup> – toca o ponto fixo com uma única parte de seu todo, porém a parte que toca a superfície ou o ponto fixo, recai todo o peso da esfera, uma vez que o peso da esfera se distribui por toda a sua extremidade corpórea, razão pela qual qualquer de suas faces possui a mesma força-poder, pela sua indivisibilidade sistêmica.

---

<sup>3</sup> <https://www.conjur.com.br/2021-fev-02/morre-professor-jose-souto-maior-borges-referencia-tributario>. Acesso em: 18 mar 2021.

<sup>4</sup> BORGES, José Souto Maior. *O Contraditório no processo judicial - Uma visão dialética*. São Paulo: Malheiros, 1996.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

52. *In casu*, o destinatário da aplicação do direito, no ponto, é o jurisdicionado fiscalizado, que terá, como já se fez afirmar, que suportar o peso do direito, e, para que se convença do caráter pedagógico da sanção, tal punição não pode ferir os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, nos termos do art. 22, § 2º da LINDB.

53. Destarte, o valor da multa aplicada ao recorrente, conforme restou fixada no Acórdão recorrido, é de **R\$ 25.000,00** (vinte e cinco mil reais), e, esse *quantum*, representa o máximo permitido, à época, uma vez que a determinação contida na Decisão n. 79/2012, proferida no processo n. 2.424/2010, havia sido determinada para ser cumprida pelo secretário anterior, porém, com a assunção do cargo de Secretário de Estado de Saúde, a mencionada determinação foi reiterada, no Acórdão n. 140/2012, ao Recorrente, Senhor **WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, nos mesmos autos, pelo que, ao assumir o cargo, já havia o encargo de elaborar o Plano de Ação, objeto da controvérsia jurídica..

54. A sanção, *data venia*, para ser fixada no seu máximo, só se justifica quando fundada em fatos graves, empiricamente e por elementos carreados aos autos provados, e deve trazer, indene de dúvida, todo o espectro de maus antecedentes e a ruptura da primariedade por fatos pretéritos, sem o que a sanção deve gravitar circunscrita ao mínimo legal, para tender à proporcionalidade punitiva.

55. A compreensão dessa tópica jurídica, nos moldes da Teoria da Decisão, importa em examinar detidamente as limitações da Administração Pública, na ótica do administrador-gestor, que, não raro, cinge-se à limitação orçamentário-financeira para edificação física, na aquisição de equipamentos de última geração tecnológica, na seleção e obtenção do serviço-humano-técnico limitado, cujos óbices devem ser transpostos para, somente nessa transposição se conclui se o Gestor Público agiu ou não com desídia ou com recalcitrância à determinação do Tribunal de Contas.

56. Logo, no que tange ao enquadramento entre os fatos típicos administrativos, indicados no tópico precedente, às circunstâncias colmatadas ao que dispõe o § 2º do art. 22 da LINDB, relativamente **ao grau de reprovabilidade da conduta** (apresentação intempestiva), tenho



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

que não se revela grave, uma vez que a intempestividade na apresentação do Plano de Ação consiste na própria violação (art. 55, IV, da LC n. 154, 1996).

57. Em relação à **repercussão da conduta perpetrada** pelo responsável, considerada irregular no Acórdão recorrido, discriminada em linhas antecedentes, evidencio que o abalo à fidedignidade e à legitimidade restaram materializadas, uma vez que, embora o Plano de Ação tenha sido apresentado fora do prazo, era incompleto e deficiente, portanto em desacordo com o padrão fixado pelo Tribunal de Contas, que justifica a majoração da sanção, para além do mínimo legal.

58. Acerca **dos efeitos da conduta perpetrada**, com certeza, o atraso da elaboração do Plano de Ação fez a Administração Pública prestar um serviço deficiente aos usuários, haja vista que o planejamento é requisito essencial para a regular execução e eficiente prestação de serviços públicos, em especial, os de saúde, o que, também, enseja a elevação da reprimenda.

59. Por último, relativamente **aos antecedentes** do aludido responsável, observo que não há nos autos certidão circunstanciada que, comprovadamente, demonstre que o Recorrente, na qualidade de gestor público, já tivesse sido sancionado pelo Tribunal de Contas, o que faz emergir a certeza de que, na data da prática da irregularidade sancionável, ostentava assento de antecedentes imaculado.

60. Por tais fundamentos fáticos e jurídicos, tenho que o valor da multa a ser aplicada, pela proporção da infração legal e regulamentar, deve ser readequada para o fim de fixá-la no importe de **R\$ 12.500,00** (doze mil e quinhentos reais), considerando-se e repercussão negativa da conduta, bem como seus efeitos negativos na prestação dos serviços públicos de saúde, o que reputo suficiente para atender ao caráter pedagógico da sanção.

61. Em arremate, com base nesses fundamentos, que reputo essenciais para resolver a pretensão recursal veiculada, tenho que merece provimento parcial a irresignação recursal, nos moldes em fiz aquilatar na motivação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

62. Saliento, no ponto, os argumentos do Conselheiro-Revisor, que, em que pese o acompanhamento no mérito, tecer orientações acerca da juntada de antecedentes, nada obstante, na fase recursal o que foi acompanhado pelos demais vogais, no que alude a essa ressalva<sup>5</sup>, o que faço referenciado em nota de rodapé, com a manutenção do meu entendimento, conforme devidamente declarado.

---

<sup>5</sup> 1. Considerando os judiciosos fundamentos complementares colacionados pelo eminente Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, com a devida vênia, faz-se necessário esclarecer a ressalva do meu entendimento, a qual reside na valoração das circunstâncias agravantes e atenuantes do gestor responsável, sem o conhecimento dos antecedentes, independentemente da juntada da certidão circunstanciada nos autos, quer na fase de instrução, quer na instância recursal.

2. A questão controvertida, respeitosamente, não se concentra na possibilidade da juntada da certidão na fase recursal, pois como o eminente Relator afirmou no item 3, dos fundamentos complementares, “a certidão circunstanciada de antecedentes é de interesse de todos, inclusive da própria defesa, e não apenas do órgão de controle ou do Ministério Público de Contas”, ratificando o meu entendimento.

3. A despeito dos judiciosos fundamentos complementares lançados pelo eminente Conselheiro Relator, entendo que se a certidão circunstanciada de antecedentes é de interesse de todos, assim como também é direito subjetivo do agente responsável, e principalmente constitui elemento essencial para a fixação da sanção pecuniária, o fato de se tratar de Recurso de Reconsideração, por si só, não obsta a sua juntada, já que não se trata de documento novo a teor do disposto no art. 93, parágrafo único, do RITCE-RO, mas sim de documento indispensável[1], para se aferir as circunstâncias agravantes e atenuantes – antecedentes –, de modo que, com as respeitadas vênia, não há se falar em “inadequada juntada”.

4. O único objetivo da certidão circunstanciada é obter o conhecimento da existência ou não de eventuais antecedentes em nome do gestor responsável, a fim de se evitar possível equívoco na aplicação da penalidade pecuniária, não se resumindo somente ao momento processual de sua juntada aos autos.

5. Nesse sentido, é o precedente jurisprudencial mencionado pelo eminente Relator, de minha relatoria, o qual autoriza a pesquisa dos antecedentes do responsável de ofício, obviamente quando da confecção da decisão, cuja eventual existência de apontamento poderá ser mencionada pelo julgador, sem a necessidade da juntada da certidão circunstanciada aos autos.

6. Como se percebe, em nenhum momento está se advogando no sentido de aceitar a juntada de documento novo na fase recursal, cujo posicionamento contrário está sedimentado no acórdão APC-TC 261/20, proferido no processo n. 2723/19, em que fui Relator para o acórdão.

7. Estes, portanto, são os esclarecimentos que reputo necessários para o desate da questão, cuja divergência parcial por mim instaurada, ressalte-se, reside na forma de obtenção da informação, inclusive de ofício, essencial para a fixação da sanção pecuniária nos termos da LINDB, e NÃO especificamente em qual o momento adequado para a juntada da certidão de circunstanciada de antecedentes aos autos, até porque a ausência de tal informação poderá induzir o julgador em erro na aplicação da penalidade pecuniária.

8. Feitos os necessários esclarecimentos quanto ao ponto específico da minha ressalva de entendimento, estou acompanhando o eminente Relator na redução da pena pecuniária (mérito da causa) e ressaltando meu entendimento de que a simples ausência da certidão ou da informação dos antecedentes não impõe o dever de presunção de reconhecimento da primariedade pelo julgador.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

**III – DISPOSITIVO**

**Ante o exposto**, em virtude das razões cotejadas em linhas precedentes, em divergência pontual com o MPC, acerca tão somente do *quantum* da multa, apresento o seguinte Voto para resolver a provocação jurisdicional recursal para fins de:

**I – CONHECER** a presente irrisignação recursal como **PEDIDO DE REEXAME**, por atender aos pressupostos processuais objetivos e subjetivos, bem como por preencher os requisitos de admissibilidade recursal, na forma do que dispõe o art. 45, da Lei Complementar n. 154, de 1996;

**II – DAR PARCIAL PROVIMENTO**, no mérito, à provocação recursal voluntária manejada pelo **Senhor WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, objetivando **REDUZIR o valor da multa aplicada na gradação máxima do Acórdão n. 446/2016**, proferido nos autos do Processo n. 2.424/2010, no importe de **R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)**, à época, para o valor monetário correspondente à 50% (cinquenta por cento) do valor dantes fixado, uma vez que, obtemperadas as circunstâncias que dispõe o § 2º do art. 22 da LINDB, relativamente **(a) ao grau de reprovabilidade da conduta** (apresentação intempestiva do plano de ação), não se revela de exponencial gravidade, justamente, porque nada obstante tenha apresentado a destempe o gestor esforçou-se para o atendimento material da determinação imposta, o que consiste na própria violação ao art. 55, IV, da LC n. 154, de 1996; **(b) acerca da repercussão da conduta perpetrada** pelo responsável, considerada irregular no Acórdão recorrido, evidencio que o abalo à fidúcia e à legitimidade restaram materializadas porque era incompleto e deficiente, embora o Plano de Ação ter sido apresentado fora do prazo, portanto em desacordo com o padrão fixado pelo Tribunal de Contas, o que justifica obtemperar a reprimenda entre o mínimo e o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

máximo legal; **(c)** quanto aos **efeitos da conduta perpetrada**, é evidente que o atraso da elaboração do Plano de Ação fez a Administração Pública prestar um serviço deficiente aos usuários, haja vista que o planejamento é requisito essencial para a regular execução e eficiente prestação de serviços públicos, em especial, os de saúde, o que, também, enseja a aplicação mediana da reprimenda sancionatória; ainda que relativamente **(d)** aos **antecedentes** do aludido responsável, não exista nos autos a certidão circunstanciada que, comprovadamente, demonstre que, na qualidade de gestor público, já tivesse sido sancionado pelo Tribunal de Contas, o que faz emergir a certeza de que, na data da prática da irregularidade sancionável, ostentava assento de antecedentes imaculados, razões estas que permitem reduzir o valor da reprimenda de **R\$25.000,00** (vinte e cinco mil reais) para o importe de **R\$ 12.500,00** (doze mil e quinhentos reais), a qual torno definitiva, ante à ausência de outros elementos autorizadores para a sua majoração ou mitigação, o que faço com substrato jurídico na fundamentação lançada em linhas precedentes, mantendo-se inalterados os demais itens do aludido Acórdão;

**III – DÊ-SE CIÊNCIA**, via publicação no **DOeTCE-RO**, deste Acórdão, na forma que segue:

**III.a)** ao Senhor **WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA**, CPF/MF sob o n. 085.341.442-49 – Ex-Secretário de Estado da Saúde.

**III.b)** ao Senhor **JOSÉ DE ALMEIDA JÚNIOR** – OAB/RO sob o n. 1.370;

**III.c)** ao Senhor **CARLOS EDUARDO ROCHA ALMEIDA** – OAB/RO sob o n. 3.593;

**IV – PUBLIQUE-SE**, na forma regimental;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

V – **ARQUIVEM-SE** os autos, certificado o trânsito em julgado, e após a adoção das medidas ordinatórias de estilo, por ter-se depauperado a prestação jurisdicional reclamada.

Porto Velho-RO, 10 de maio de 2021.

**Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Relator