TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

PROCESSO: 02333/19– TCE-RO

SUBCATEGORIA: Auditoria

ASSUNTO: Auditoria Operacional com a finalidade de verificar a regularidade da prestação de serviço da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO à população municipal, consoante Portaria nº 507/2019/TCE/RO.

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste/RO

RESPONSÁVEIS: Weliton Pereira Campos (CPF 410.646.905-72) – Prefeito de Espigão do Oeste/RO

Laura Guedes Bezerra (CPF 247.441.744-34) – Secretária Municipal de Saúde

Ronaldo Beserra da Silva (CPF 396.528.314-68) – Controlador Geral do Município de Espigão do Oeste

Walter Gonçalves Lara (CPF 390.197.052-53) – ex-Secretário de Saúde

Nilton Caetano de Souza (CPF 090.556.652-15) – ex-Prefeito Municipal

RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva

GRUPO: I

SESSÃO: Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 4 a 8 de abril de 2022.

INSTAURAÇÃO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS REALIZADAS COM PESSOAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO DO OESTE. DESIGNAÇÃO DE SERVIDORES POR MEIO DE PORTARIA.

1. A Comissão de Auditoria da Saúde foi instituída pela Portaria n. 507/19-TCE/RO para realização de auditoria de conformidade com a finalidade de verificar a legalidade das despesas realizadas com pessoal e a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO, no período de 2015 a 2019.

INSTALAÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. REGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO DO OESTE.

2. Constatada pela Comissão de Auditoria da Saúde situação irregular com possível dano ao erário em razão de incompatibilidade total e parcial da carga horária ordinária de trabalho dos profissionais da

saúde e do recebimento indevido de plantões extras por parte de médicos, a abertura de processo de auditoria operacional em separado para apuração da legalidade dos dispêndios mostra-se justificada.

PRELIMINAR. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE AUDITORIA DA SAÚDE. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL PRÓPRIO PARA A INSTAURAÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE.

3. A suposta nulidade aventada pela Secretaria Geral de Controle Externo de ausência de competência para instalação de auditoria operacional pode ser remediada com a conversão em processo de fiscalização de atos e contratos a possibilitar a continuidade da fiscalização do cumprimento das medidas já delineadas no plano de ação apresentado pelo Prefeito e pelo Secretário Municipal de Saúde, sem a necessidade da manifestação do c. Conselho Superior de Administração para a convalidação dos atos, até porque consta na Portaria n. 507/19, que a equipe de fiscalização foi designada também para apurar a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde.

PRELIMINAR. SUBSCRIÇÃO DO RELATÓRIO PRELIMINAR PELA SERVIDORA INDICADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL COMO ESPECIALISTA EXTERNA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE.

4. Inexiste nulidade no relatório técnico preliminar em razão da assinatura da servidora indicada pelo Ministério Público Estadual, simplesmente porque o subscreveu juntamente com Auditor de Controle Externo deste Tribunal de Contas designado para coordenar os trabalhos, o qual possui poderes legais para lavrá-lo. Haveria nulidade acaso tivesse assinado o relatório técnico isoladamente.

PRELIMINAR. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO.

5. Em sendo possível sanear eventual deficiência processual é defeso ao julgador extinguir o processo sem resolução do mérito, sobretudo se há pedido expresso da Secretária Geral de Controle Externo para acompanhar as medidas saneadoras do plano de ação apresentado pelo Município, pois o arquivamento do feito pela ausência de pressuposto

de desenvolvimento válido também ensejaria o reconhecimento da nulidade do relatório inaugural e do plano de ação, o que demonstra, a toda evidência, a incoerência no requerimento de arquivamento dos autos.

IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE AUTOMATIZADO DE FREQUÊNCIA. APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. DETERMINAÇÃO DE AJUSTES. DESCUMPRIMENTO DA MAIORIA DAS MEDIDAS PELOS GESTORES MUNICIPAIS. CONVERSÃO DO PROCESSO EM FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS.

6. Considerando que as determinações contidas na DM 0114/2020-GCESS foram parcialmente cumpridas pelos gestores municipais, converte-se a auditoria operacional em fiscalização de atos e contratos ratificando-se os atos processuais até então praticados a fim de dar continuidade no cumprimento e na fiscalização das medidas descritas no plano de ação apresentado, sem que haja a necessidade de manifestação do Conselho Superior de Administração para a validação dos atos, em homenagem ao *princípio da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado* e do *princípio da necessidade utilidade*.

RELATÓRIO

1. Por meio da Portaria n. 507, de 26 de julho de 2019[1], atendendo a solicitação da relatoria, a Presidência desta Corte de Contas em seu artigo 1º, resolveu:

> Art. 1º - Designar o Técnico de Controle Externo Paulo Ribeiro Lacerda, cadastro n. 183, e o Auditor de Controle Externo, Valdenor Moreira Barros, cadastro n. 282, para, sob a coordenação do primeiro, realizarem no período de 21.7 a 13.9.2019, a execução e relatório, de auditoria de conformidade no Município de Espigão do Oeste, especificamente na Secretaria Municipal de Saúde - SEMSAU, **com a finalidade de verificar a legalidade das despesas realizadas com pessoal** e **a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde, praticadas nos exercícios de 2015 a 2019** – grifou-se.

2. Por sua vez, o douto representante do Ministério Público Estadual, o Promotor de Justiça José Paulo Azevedo de Carvalho, indicou a Assistente de Promotoria de Justiça Mara Rosa Loch Müller para compor a Comissão de Auditoria a ser realizada na SEMSAU de Espigão

[1] Publicada em 29 de julho de 2019

do Oeste[2], em resposta ao Ofício n. 403/2019/GABPRES e conforme Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre este Tribunal de Contas e o Ministério Público Estadual.

3. Assim, a Presidência deste Tribunal expediu ofício ao então Prefeito Municipal de Espigão do Oeste, Nilton Caetano de Souza, apresentando a equipe de auditoria composta pelo Técnico de Controle Paulo Ribeiro Lacerda e o Auditor de Controle Externo Valdenor Moreira Barros para realização dos trabalhos[3]. No mesmo sentido, a 2ª Promotoria de Justiça de Espigão do Oeste, mediante ofício, apresentou a servidora Mara Rosa Loch Müller integrante da Comissão na condição de especialista externa[4].

4. Os trabalhos iniciaram-se com a análise do processo administrativo n. 2055/13, da SEMSAU de Espigão do Oeste, que trata da licitação para aquisição de relógios de ponto eletrônicos para serem instalados nas unidades de saúde.

5. Assim, por solicitação da Comissão de Auditoria da Saúde, o e. Relator à época, Conselheiro Paulo Curi Neto, determinou ao Departamento de Documentação e Protocolo a autuação de dois processos com as seguintes especificações, a saber[5]:

> **1) CATEGORIA**: Auditoria
>
> **SUBCATEGORIA**: Auditoria de Conformidade (Processo n. 2332/2019, de minha relatoria)[6].
>
> **ASSUNTO**: Auditoria de conformidade com a finalidade de verificar a legalidade das despesas realizadas com os profissionais de saúde da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO, no período de 2015 a 2019, consoante Portaria nº 507/2019/TCE/RO.
>
> **RELATOR**: Conselheiro Paulo Curi Neto
>
> **INTERESSADO:** Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
>
> **JURISDICIONADO**: Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAU) de Espigão do Oeste/RO
>
> **2) CATEGORIA**: Auditoria
>
> **SUBCATEGORIA**: Auditoria Operacional (Processo n. 2333/2019)
>
> **ASSUNTO**: Auditoria Operacional com a finalidade de verificar a regularidade da prestação de serviço da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO à população municipal, consoante Portaria nº 507/2019/TCE/RO.
>
> **RELATOR**: Conselheiro Paulo Curi Neto
>
> **INTERESSADO:** Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

[2] Ofício n. 613/2019/NAE/2ª PJEO, de 17/07/2019 – id 802911, pág. 9.
[3] Ofício n. 402/2019/GABPRES, de 15/07/2019 – id 802917, pág. 10, recebido em 24/07/2019.
[4] Ofício n. 630/2019/NAE/2ª PJEO, de 22/07/2019 – id 802920, pág. 11, recebido em 24/07/2019.
[5] Memorando n. 13/2019/CGPCN, pág. 2.
[6] Aguardando do término da citação dos responsáveis.

6. Porém, em 19/08/2019, com a auditoria ainda em curso, os integrantes da Comissão de Auditoria de Saúde – CAS[7], noticiaram algumas situações indicando ter havido pagamento indevido de plantões extraordinários pela Administração Municipal a médicos nos exercícios de 2015 a 2019[8], decorrente da falta de implementação dos controles eletrônicos de frequências nas unidades de saúde, adquiridos em 11/12/2013[9], malgrado o então Prefeito tenha sido insistente e reiteradamente cobrado pelo Ministério Público Estadual para fazer a instalação dos equipamentos.

7. Nesse contexto, o Coordenador da Comissão de Auditoria de Saúde, requereu a concessão de tutela antecipada nos seguintes termos[10]:

> [...] I - Ao Tribunal de Contas que, em sede de tutela antecipada, seja declarada, por prevenção, a competência do atual Relator para a apreciação do objeto da presente Auditoria;
>
> II - Ao Conselheiro Relator que, em sede de tutela antecipada, com a finalidade de prevenir a ocorrência de dano futuro, em consonância com o que vem determinando o Ministério Público do Estado, determine:
>
> II.1 - Ao Prefeito e Secretário Municipal de Saúde de Espigão do Oeste, ou quem, 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 conter:
>
> a.l) 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; e
>
> a.3) Avaliação técnico-econômica da relação custo-beneficio 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;

[7] Paulo Ribeiro Lacerda, Coordenador da CAS e Mara Rosa Loch Müller, membro externo da CAS.
[8] Gestão dos Prefeitos Célio Renato da Silveira e Nilton Caetano de Souza
[9] Processo Administrativo n. 2055/13
[10] Relatório preliminar, id 803274, págs. 328/329.

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

8. Diante disso, não vislumbrando a urgência a justificar a concessão da tutela sem a prévia oitiva dos interessados, em 23/08/2019 o e. Relator decidiu intimá-los para apresentarem suas razões de justificativas, veja-se[11]:

> [...] Pois bem. Desde logo, convém asseverar que não se vislumbra a presente urgência (concreta) a justificar a análise desse pleito sem a prévia oitiva do gestor do município (medida cautelar, *inaudita altera pars*), tanto que sequer se depreende pedido, argumento ou prova nesse sentido na peça técnica.
>
> Salvo se presente situação que, inquestionavelmente, sacrifique os valores a serem tutelados pelo Tribunal de Contas com a oitiva, é sabido que a concessão de eventual cautelar não deve preceder a concessão dessa faculdade.
>
> Logo, atento à excepcionalidade da atuação sem a audiência das partes, que com base no princípio da necessidade, condiciona a concessão da medida, a partir da constatação de que sem ela a espera pelo julgamento de mérito importaria denegação do próprio controle, já que a sua efetividade restaria gravemente comprometida, a apreciação do pedido de tutela antecipatória deve sobrevir à oitiva do gestor da entidade.
>
> Diante disso, nos termos do § 1º, do art. 108-B, do Regimento Interno, **o Chefe do Poder Executivo de Espigão do Oeste, assim como o Secretário Municipal de Saúde, devem ser intimados a apresentar as razões de justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento desta**, sobre o pedido de concessão de tutela antecipada inibitória constante na manifestação técnica, cuja cópia deve ser encaminhada anexa.
>
> O feito deve ser remetido ao Departamento do Pleno para a expedição das notificações para lá ficar até o transcurso do prazo fixado, com ou sem a manifestação da Administração.
>
> É como decido – destacou-se.

9. Os agentes públicos foram devidamente intimados e de acordo com o relatório da CAS[12], a Administração Municipal encaminhou o Plano de Ação, o qual foi submetido ao crivo da unidade técnica para o acompanhamento das ações a serem implementadas.

10. Segundo consta no relatório elaborado pela CAS, a pedido da Municipalidade, no dia 20/11/2019 realizou-se reunião com o então Secretário Municipal da SEMSAU, Walter

[11] DM 0230/2019-GCPCN, págs. 330/334
[12] Pág. 713

Gonçalves Lara e a Secretária Municipal Adjunta, servidora Elaine Chaves Ferreira, com o seguinte objetivo[13]:

> [...] 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** - grifou-se.

11. Não obstante a realização da reunião solicitada pela Municipalidade, os integrantes da CAS, concluíram[14]:

> [...] **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 fomente 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** – grifou-se.
>
> 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, 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 conter:
>
> 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

[13] Págs. 713/714
[14] Págs. 737/738

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

12. Em razão da investidura do Conselheiro Paulo Curi Neto à Presidência desta Corte, os autos a mim foram redistribuídos, oportunidade em que determinei a remessa dos autos à manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo[15], o qual foi distribuído para a Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4[16].

13. Assim, foi elaborado relatório técnico com o seguinte encaminhamento[17]:

> [...] **3. CONCLUSÃO**
>
> 38. Encerrada a análise técnica de cumprimento das proposições, acatadas pela Administração municipal de Espigão do Oeste, constante do Relatório Preliminar de Auditoria, ante as "possíveis ilegalidades na realização das despesas com pessoal da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAU) de Espigão do Oeste e na efetiva prestação de serviço dos profissionais da área de saúde", este corpo técnico, diante da situação excepcional de isolamento social imposta a todos (devido a pandemia da Covid 19), que, possivelmente, tenha sobrecarregado ou dificultado a realização dos trabalhos naquela Secretaria Municipal de Saúde e, em prestígio ao art. 5º, LV, da CF, conclui ser razoável franquear novo prazo, para que os responsáveis cumpram ou justifiquem descumprimento dos termos da Decisão

[15] Id 851326, págs. 741/742
[16] Id 856867, pág. 744
[17] Id 898246, págs. 745/752

> Monocrática DM 0230/2019-GCPCN (ID 805032), e do Relatório Conclusivo da Auditoria (ID 845262), conforme exposto no item 2 desta análise.
>
> **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
>
> 39. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:
>
> 40. **Conceder novo prazo razoável**, conforme exposto no item 3. CONCLUSÃO, para que os responsáveis ou quem legalmente os substituírem, cumpram e encaminhem a esta Corte de Contas, os documentos requisitados nos termos citados da Decisão Monocrática DM 0230/2019-GCPCN e do Relatório Conclusivo da Auditoria, sob pena de, não o fazendo, ensejar na aplicação da sanção prevista no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996. Na resposta, mencionar que se refere ao Processo n. 2333/2019-TCE-RO.

14. Nesse contexto, entendeu-se por bem acolher a manifestação técnica e conceder novo prazo para que fosse comprovada a total efetivação do plano de ação anteriormente encaminhado a esta Corte de Contas e, via de consequência, decidiu-se[18]:

> [...] I – Determinar ao Prefeito e Secretário Municipal de Saúde de Espigão do Oeste, ou quem, eventualmente, venham substituí-los que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua notificação, comprovem o cumprimento do plano de ação, encaminhando os documentos abaixo descritos, sob pena de, não o fazendo, ensejar na aplicação da sanção prevista no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96:
>
> i) relatório contendo a quantidade e identificação dos servidores lotados nas unidades de saúde e;
>
> ii) atas das reuniões realizadas para deliberar qual o sistema eletrônico a ser adotado pela administração no controle de frequências dos servidores da saúde;
>
> iii) resultado da pesquisa realizada para detectar os riscos a serem enfrentados para implementação do sistema a ser adquirido pela municipalidade, avaliando o seu impacto, a probabilidade de ocorrência e propondo ações de enfrentamento;
>
> iv) relatório indicando qual a unidade de saúde a ser utilizada como piloto na implantação do sistema de controle de ponto automatizado, indicando o responsável pela implementação e fiscalização;
>
> v) cronograma atualizado para implementação do sistema automatizado;
>
> vi) manifestação quanto à aderência dos equipamentos e programas adquiridos às reais necessidades da secretaria Municipal de Saúde; e/ou justificativa quanto ao atraso para implementação do sistema;
>
> vii) relatório da avaliação técnico-econômica da inviabilidade da reparação dos equipamentos e atualização dos programas já adquiridos; e
>
> viii) manifestação circunstanciada, após os exames devidos, da destinação pública a ser dada aos bens adquiridos pelo Município de Espigão do Oeste/RO.
>
> II – Determinar ao atual Controlador Geral do Município de Espigão do Oeste, ou quem, eventualmente, venha substituí-lo que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua notificação, encaminhe a Corte de Contas o relatório de auditoria interna comprovando o aprimoramento dos controles manuais de frequência

[18] DM 0114/2020-GCESS, págs. 755/760

> existentes, de modo a sanar as discrepâncias constatadas e possibilitar, a curto e médio prazo, a automação dos controles da jornada de trabalho;
>
> III – Determinar à Controladoria Geral do Município de Espigão do Oeste que elabore relatório mensal de acompanhamento da execução do plano de ação e das ações de aprimoramento dos controles manuais, 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;
>
> 27. Apresentadas ou não as informações e as justificativas, encaminhar os autos Secretaria Geral de Controle Externo para análise conclusiva;
>
> 28. Após a manifestação do corpo técnico, encaminhe-se o processo ao Ministério Público de Contas, para fins de manifestação regimental.

15. Em cumprimento à decisão, os agentes foram notificados e apresentaram as justificativas dentro do prazo assinalado[19], o que impulsionou a unidade técnica a elaborar o relatório técnico conclusivo no qual foram suscitadas questões preliminares que em sua opinião desaguariam no arquivamento do processo desde o seu nascedouro[20]. São elas:

> [...] 4.2 Da autuação de processo de auditoria operacional. Ausência de competência. Falta de elementos constitutivos essenciais. Vício de forma. Inobservância do rito procedimental próprio.
>
> [...]
>
> 4.3 Da cooperação interinstitucional. Especialista externa. Ausência de incorporação formal na equipe de fiscalização. Subscrição de documentos de auditoria.
>
> [...]
>
> 4.4 Do arquivamento dos autos. Ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo.

16. E ao final, a título de conclusão os auditores de controle externo que subscreveram o relatório técnico[21] propuseram o arquivamento do processo e também o seguinte encaminhamento, veja-se[22]:

> [...] **6. CONCLUSÃO**
>
> 61. Ante o exposto, pelos fundamentos veiculados em linhas precedentes, que, conforme demonstrado, maculam o processo *in totum*, concluímos, **devam os presentes autos serem arquivados**, sem prejuízo da análise procedida em relação à documentação encaminhada pela Administração (ID 964406), eis que restaram atendidas as determinações consignadas nos subitens *"i"* e *"v"* do Item I da Decisão Monocrática n. 0114/2020 – GCESS (ID 908891) – grifou-se.

[19] Certidão – id 964940, pág. 775
[20] Relatório técnico conclusivo – id 1000756, págs. 777/795
[21] Dalton Miranda Costa e Bruno Botelho Piana
[22] Id 1000756, págs. 793/795

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

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

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

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

66. Considerando o fato da adoção de medidas em perspectiva se revelarem adequadas para o saneamento das ilegalidades e irregularidades noticiadas; 67. E, sobretudo, considerando a missão institucional de apoio ao controle externo da Controlador-Geral do Município de Espigão do Oeste (art. 74, § 1º, da Constituição Federal), bem como sua capacidade institucional de fiscalizar *in loco* e *pari passu* a execução do plano de ação elaborado para a superação do contexto de grave descontrole institucional, fazendo constar o resultado de suas análises em tópico específico nos relatórios de auditoria e nas prestações das contas de governo para oportuna análise, valoração e apreciação por esta Corte de Contas, **propõe-se**:

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

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

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

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

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

17. Na sequência, sobreveio o parecer do Ministério Público de Contas divergindo da manifestação técnica e opinando pelo saneamento do feito nos seguintes moldes, confira-se[23]:

> [...] Nessa conjuntura, por compreender que os autos foram regularmente instruídos, à luz do que preceituam os princípios do devido processo legal e da garantia constitucional do direito ao contraditório e à ampla defesa, e que o vício de competência identificado pelo Corpo Técnico é passível de saneamento, proponho:
>
> I - Sejam os autos encaminhados ao Conselho de Administração para apreciação da relevância da matéria e, entendendo ser o caso, para convalidação dos atos processuais já praticados nos autos, possibilitando o prosseguimento da marcha processual com vistas a proceder ao monitoramento das medidas previstas no plano de ação apresentado;
>
> II – Alternativamente, sejam os autos transmudados para "Fiscalização de Atos e Contratos", a fim de possibilitar a continuidade da fiscalização do cumprimento das medidas já delineadas no plano de ação apresentado;
>
> III – Empós, retornem os autos ao Corpo Técnico para que a Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9 informe se o plano de ação apresentado pelos jurisdicionados está apto a ser homologado, possibilitando a inauguração da etapa de monitoramento do cumprimento das medidas e prazos ali constantes.

18. Atento à racionalidade operacional e administrativa do custo do processo, esta relatoria determinou o retorno dos autos ao controle externo para que o Secretário-Geral ratificasse a manifestação técnica no sentido de manter o arquivamento dos autos, ante o apontado vício no procedimento, ou, a teor do parecer ministerial, manifesta-se pela possibilidade de convalidação dos atos (ID 1057476).

19. Em resposta, por meio do relatório técnico anexado no ID 1132311, o Secretário Geral Marcus Cezar Santos Pinto Filho se manifestou pela convalidação dos atos praticados no presente processo, em atenção ao resultado útil do feito, nos termos do Parecer Ministerial 0072/2021/GPEPSO.

20. Por fim, os autos a mim vieram conclusos para julgamento.

21. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

22. *Ab initio*, pontue-se que não obstante a derradeira manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo, subscrita por seu Secretário-geral, que coaduna com a manifestação ministerial quanto a possibilidade de convalidação dos atos praticados, passa-se ao enfrentamento

[23] Parecer n. 0072/2021-GPEPSO, págs. 798/825

dos vícios processuais suscitados em relatório técnico anterior, a fim de evitar eventual alegação de nulidade ou omissão.

23. Pois bem.

I – Nota introdutória

24. Da leitura dos autos, observa-se que a equipe que integrou a Comissão de Auditoria de Saúde – CAS realizou árduo e laborioso trabalho e, em sua primeira manifestação[24], mencionou a ocorrência de ilícitos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Espigão de Oeste consistentes na realização de pagamento das despesas com pessoal quanto a efetiva prestação de serviços dos profissionais da área de saúde.

25. Restou consignado em referido relatório técnico datado de 19/08/2019, que:

> [...]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**, basta ver que, **relativamente à prestação de serviço médico, o dano, ainda em apuração, já soma mais de 1 (um) milhão de reais**. **Além disso, verificou-se, ainda, dano advindo dos casos de incompatibilidade total e parcial da carga horária ordinária de trabalho dos profissionais médicos**.
>
> **É fato que o descontrole possibilitou aos médicos o recebimento indevido de plantões extras, em quantidades e valores expressivos**. Todavia, os levantamentos prévios estão a indicar que as ilicitudes não ficaram adstritas aos profissionais médicos, sendo praticadas também por outros profissionais da saúde, ainda que menor quantidade e valor.
>
> **O contexto fático está a indicar que o pagamento indevido de plantões extraordinários não é prática recente na Administração Municipal, perpassando pelos exercícios de 2015 a 2019**, ou seja, contempla tanto a gestão presente como a pretérita.
>
> [...] Nas diligências realizadas no Hospital Municipal, verificou-se que existem vários instrumentos de controle: duas folhas de frequência (uma do labor ordinário, outra do extraordinário), escalas de plantonistas e livros de registro de ocorrências, cujo preenchimento, no começo do ano em curso, passou a ser obrigatório a todos os setores, não estando mais restrito à divisão médica e de enfermagem. Instituiu-se ainda, recentemente, um livro de controle por cargo, com a indicação nominal de cada servidor de plantão.
>
> Constatou-se, porém, **que muito embora exista um conjunto de controles concomitantes e, até mesmo, sobrepostos, a fidedignidade de tais instrumentais é questionável, porquanto, mesmo com a incisiva fiscalização do Ministério Público do Estado, eles apresentam as seguintes discrepâncias**: falta de padrões e critérios mínimos de preenchimento; ausência do horário de início e término da jornada; registros a lápis com posterior reescritura a 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,

[24] Relatório técnico inicial – id 803274, págs. 318/329

> **Existe na Unidade de Saúde um rol de 17 (dezessete) livros de controle, distribuídos nos mais diferentes setores (ID 802946). 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**.
>
> [...] **O cenário evidencia uma cultura organizacional que pouco, ou quase nada, prestigia os mecanismos de controles**. **Os controles quando fidedignos têm o condão de inibir a prática de ilícito e, quando isso não ocorre em razão do ânimo de burlar as normas, ajudam na apuração do dano e na reparação do erário, Ilustrativamente, pode-se citar fatos recentes da história nacional, que estão a indicar que um grande esquema de corrupção só veio à torna em razão dos controles instituídos, ironicamente, pela própria empresa pagadora de propinas**.
>
> Dessa feita, não pode o gestor, em especial ante a complexidade da prestação do serviço de saúde, quedar-se inerte à adoção de ferramentas eficazes de controle, já que tal omissão, em razão dos riscos que expõe à Administração, constitui-se ilegalidade grave.
>
> **As práticas ilícitas, como já dito, contemplam tanto a gestão do Prefeito Célio Renato da Silveira como a do Nilton Caetano de Souza, sendo perpetradas de 2015 a 2019, inclusive com o mesmo *modus operandi*, qual seja, o registro na folha de ponto de plantões extraordinários não realizados e a incompatibilidade (total e parcial) de jornada de trabalho, com a consequente extrapolação do teto remuneratório** – grifou-se.

26. Sem uma análise mais aprofundada nesta introdução, verifica-se que os fatos narrados pela CAS indicam a existência de possível dano ao erário, o que por si só se sobrepõem à proposta de arquivamento encaminhada pela Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9, especialmente porque as questões preliminares atinentes aos vícios processuais poderão ser eliminadas com o saneamento do processo a teor do disposto no art. 357, inc. I, do CPC/15[25].

27. Portanto, considerando que o processo administrativo é a sequência e um conjunto de atividades da Administração interligadas entre si com o objetivo de satisfazer o interesse público, aliado à ausência de prejuízo para as partes interessadas que, **por três vezes**[26], se manifestaram apresentando razões de justificativas, vislumbra-se a possibilidade de continuar com a fiscalização visando o cumprimento das medidas do plano de ação solicitado e apresentado com o posterior julgamento do mérito.

28. Com efeito, por questão de ordem processual, passa-se ao enfrentamento dos vícios processuais arguidos pelo órgão de controle externo em sede de preliminares.

II – Da preliminar de ausência de competência para auditoria operacional e da inobservância de rito procedimental próprio

[25] Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo: **I - resolver as questões processuais pendentes, se houver** [...]
[26] Id's 813646, 849499 e 964406

29. Por solicitação da CAS e de acordo com o Memorando n. 13/2019/GCPCN[27] determinou-se a autuação de dois processos de auditoria, a saber:

> **1) Auditoria de conformidade** com a finalidade de verificar a legalidade das despesas realizadas com os profissionais de saúde da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO, no período de 2015 a 2019, consoante Portaria nº 507/2019/TCE/RO **(Processo n. 2.332/2019)**;
>
> **2) Auditoria operacional** com a finalidade de verificar a regularidade da prestação de serviço da Secretaria Municipal de Espigão do Oeste/RO à população municipal, consoante Portaria nº 507/2019/TCE/RO **(Processo n. 2.333/2019)**.

30. Segundo a Secretaria Geral de Controle Externo, este processo de auditoria operacional "*extravasa as competências outorgadas à comissão de fiscalização pela Portaria n. 507, de 26 de julho de 2019 (ID 802901) posto que o ato administrativo editado pela Presidência desta Corte credenciou a equipe somente para realização de auditoria de conformidade no município de Espigão do Oeste*"[28].

31. Além disso, a unidade técnica deixou enfatizado que:

> [...] 25. Reforça a inadequação da autuação do presente processo o exame do disposto **no artigo 4º da Resolução n. 228/2016-TCE-RO o qual fixa que o Planejamento Anual das Auditorias Operacionais será compatibilizado com as diretrizes gerais constantes do planejamento do Tribunal**. Isso significa que a instauração e execução das auditorias operacionais no âmbito do TCE-RO ou deve estar previsto no Plano Integrado do Controle Externo ou ser, de forma expressa e extraordinária, autorizada pela Presidência do Tribunal (item. 1.2.3, do Capítulo I, do Manual de Auditorias).
>
> 26. Depreende-se da resolução que sem o atendimento das condições fixadas na norma regimental, quais sejam, **sem autorização extraordinária da Presidência do Tribunal ou expressa previsão na programação anual de auditorias, a autuação deste processo, realizado por iniciativa e decisão da comissão de auditoria, configura ato administrativo realizado por agente incompetente**. E, como é conhecido, *"todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é invalido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da administração"* (Meirelles, 2006, p.152).
>
> 27. Inobstante, a análise detida dos autos evidencia que o processo não reúne os requisitos formais exigidos na Resolução n. 228/2016-TCE-RO para caracterização de uma típica auditoria operacional, notadamente, **por não possuir plano de auditoria próprio, matriz de planejamento e matriz de achados e, consequentemente, carecer da identificação de pontos potencialmente significantes, delimitação de escopo, objetivos gerais e específicos particulares, questões de auditoria, definição de critérios prévios e propostas de melhorias resultantes de aplicação de técnicas e ferramentas de auditoria**. O planejamento juntado aos autos (ID 844264) não trata de auditoria operacional nem possui elementos de auditoria combinada. Seu conteúdo diz respeito apenas e tão somente à auditoria de conformidade levada a feito no processo n.

[27] Id 844308
[28] Id 1000756, pág. 784

2332/2019/TCE-RO, razão pela qual é inservível para subsidiar a presente auditoria operacional.

28. No ponto, importante destacar que a elaboração do instrumental exemplificado no parágrafo 27 deste relatório não é facultativo e sim obrigatório, constitui a essência de todo e qualquer processo de auditoria e inspeção, a ponto de também ser reclamado na Resolução n. 177/2015/TCE-RO.

29. Aliadas à essas inconsistências e ilegalidades, **tem-se que a tramitação dos autos em nenhum momento observou o rito processual estabelecido para as auditorias operacionais já que, segundo o artigo 5º da Resolução n. 228/2016-TCE-RO**, as auditorias de desempenho possuem as seguintes fases processuais: seleção - formalização – planejamento - execução - elaboração do relatório preliminar - análise dos comentários do gestor - elaboração do relatório consolidado - deliberação do tribunal - elaboração do plano de ação - elaboração de relatórios de execução - análise dos relatórios de execução do plano de ação.

30. A inobservância da processualística torna-se mais explícita quando confrontada com a atípica postulação de tutela antecipatória de forma incidental no processo de auditoria operacional tendo em vista que a medida não tem cabimento nesta espécie de fiscalização.

31. Desse contexto, **é possível afirmar que se por um lado, a comissão possuía apenas designação para realizar auditoria de conformidade. Por outro, os elementos constantes nos autos não reúnem os instrumentos formais necessários para caracterizar o feito como processo de auditoria de desempenho**. Em adição, tem-se que a manifestação de ID 803274, na forma, no estilo e nos pedidos, aproxima-se de uma típica petição inicial de ação civil pública, motivo pelo qual, a manifestação também não poder ser equiparada representação prevista no art. 75 do Regimento Interno.

32. Se fosse possível afastar as ilegalidades dos trabalhos realizados pela comissão em face da desconformidade das atribuições fixadas na Portaria n. 507/2019/GPTCE-RO (ID 802901) e atribuir-lhes validade, ainda assim o presente processo padeceria de vício de forma que lhe acarretaria a nulidade absoluta.

33. **Isso porque o relatório de ID 803274 não possui a assinatura do auditor de controle externo designado para compor a equipe de auditoria de Espigão do Oeste– Sr. Valdenor Moreira Barros**. A ausência não é irrelevante, posto que os relatórios das auditorias e inspeções devem retratar os *"posicionamento da[s] equipe[s]"* incumbidas das fiscalizações (item. 6.3.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria), logo, caracterizam-se como atos administrativos simples de natureza colegiada.

34. Segundo Meirelles (2006, p. 153) *"o revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição [...] A inexistência da forma induz a inexistência do ato administrativo"*. Conclui-se desses ensinamentos que sem subscrição do auditor, o relatório, enquanto ato administrativo, retrata ato jurídico inacabado por somente conter a rubrica de um dos técnicos designados para compor a equipe. Consequentemente, essa ilegalidade impõe a nulidade do processo desde a redação da manifestação.

35. **Em síntese, temos que a inexistência dos instrumentos essenciais da auditoria operacional associada à desconsideração do rito processual próprio, a exorbitância dos poderes consignados na Portaria n. 507/2019/GPTCE-RO (ID 802901) associados à falta de assinatura de um dos auditores designados para realizar a fiscalização retratam vícios de origem que implicam na**

> **extinção do feito sem apreciação do mérito, seja pela ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido seja pelas ilegalidades e, por consequência, nulidades dos atos administrativos assinalados** – destacou-se.

32. De início, faz-se necessário frisar que o presente processo de auditoria operacional foi instaurado por solicitação da Comissão de Auditoria da Saúde – CAS, conforme o Memorando n. 13/2019/GCPCN.

33. A Portaria n. 507, de 26/07/2019, ao designar a equipe de fiscalização para a auditoria de conformidade no Município de Espigão do Oeste, especificamente na Secretaria Municipal de Saúde – SEMSAU, descreveu **duas finalidades**, veja-se: "*verificar a legalidade das despesas realizadas com pessoal **e** a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde, praticadas nos exercícios de 2015 a 2019*".

34. O controle externo requer o arquivamento do feito, porquanto a fiscalização deveria estar prevista no plano específico aprovado pela Corte de Contas, o que, em tese, demonstra existir vício de competência no ato de instauração da presente auditoria operacional.

35. Pois bem.

36. A norma regimental em seu art. 72, §1º, prescreve o seguinte:

> [...] **as auditorias obedecerão a Plano específico elaborado pela Presidência**, em consulta com os Relatores das Listas de Unidades Jurisdicionadas, e aprovado pelo Plenário em Sessão Extraordinária de caráter reservado – grifou-se.

37. Por sua vez, a Resolução n. 228/2016/TCE-RO[29], em seu art. 4º, dispõe que:

> [...] Art. 4º O planejamento anual das Auditorias Operacionais será **compatibilizado com as diretrizes gerais constantes do planejamento deste Tribunal e orientado por critérios de seleção previamente definidos** – grifou-se.

38. Já na Resolução n. 177/2015/TCE-RO[30], os tipos de auditorias estão descritos no Capítulo I, letra "a", e quanto a sua previsibilidade, estabelece que:

> [...] 1.2 Quanto à **previsibilidade**
>
> 1.2.1 Auditorias
>
> **São as relacionadas no Plano específico do TCE-RO que trata dessa matéria**, conforme destacado no art. 72, §§ 1º e 2º do Regimento Interno - Res. Adm. 005/TCERO/1996; **todas são previamente programadas - que tiveram o ente jurisdicionado, a motivação e o tipo de auditoria definidos** - **As auditorias programadas são automaticamente autorizadas quando da aprovação plenária do Plano** – grifou-se.

[29] Dispões sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
[30] Aprova o manual de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

39. Conquanto a instauração da presente auditoria operacional aparentemente possa estar divorciada das normas legais, extrai-se do relatório técnico preliminar a justificativa de a Comissão de Auditoria da Saúde ter solicitado a autuação de dois processos em separado, confira-se:

> [...] **Diante do risco de prolação de decisões conflitantes**, caso a apreciação da matéria seja conduzida por Relatores diversos, a Comissão de Auditoria solicita que seja declarado, por prevenção, o Relator competente à apreciação do objeto a presente Fiscalização.
>
> **Justifica-se o pedido de deliberação da competência em sede preliminar, uma vez que tal definição irá interferir diretamente na condução dos trabalhos de Auditoria e na formatação final do relatório**.
>
> Por fim, **importa dizer que, em virtude da estreita correlação entre a má gestão e a possibilidade de concretização de dano, a presente auditoria tem como escopo tanto a verificação da regularidade da despesa como a averiguação da efetividade da prestação do serviço de saúde à população**.
>
> Como é sabido, **a auditoria operacional pauta-se, primordialmente, por uma vertente prospectiva, já que objetiva prevenir e inibir a ocorrência de dano futuro, pecuniário ou não**. A auditoria de conformidade, por sua vez, com um viés mais retrospectivo, busca, em regra, reparar o dano ocorrido, ainda que, num ou noutro momento, também se proponha precatar prejuízo vindouro.
>
> Assim, em virtude dessas peculiaridades, solicitou-se ao Departamento de Documentação e Protocolo a autuação de dois processos: um para tratar da legalidade da despesa realizada; **o outro das questões operacionais**. **O presente relato, ao solicitar a adoção urgente de medidas de gestão, inaugura, portanto, o processo de auditoria operacional**. Em momento oportuno, ao se pronunciar em relação à legalidade dos dispêndios, deflagrar-se-á o processo de auditoria de conformidade – grifou-se.

40. Portanto, ainda que se admita que a Comissão de Auditoria da Saúde ao solicitar a abertura deste processo de auditoria operacional em separado possa ter ultrapassado os limites delineados na Portaria n. 507/2019/GPTCE-RO e em contrariedade às normas infralegais acima mencionadas, verifica-se não haver motivo concreto para determinar o arquivamento por ausência de competência e/ou inobservância do rito procedimental porquanto eventuais vícios se for o caso, podem ser ratificado pelo c. Conselho Superior de Administração, nos termos do art. 225, inc. XI do RITCE-RO[31].

41. Portanto, nem de longe se trata de ausência de competência, mas quando muito eventual falta de atribuição legal da Comissão de Auditoria da Saúde, já que a Portaria n. 507/19 é clara ao dispor que uma das finalidades é sobre "*a regularidade da prestação dos serviços dos profissionais de saúde*".

42. Ademais, em matéria de competência, c. Superior Tribunal de Justiça, recentemente decidiu:

> [...] 2. O CPC consagrou o princípio da *translatio iudici*, o qual implica a reassunção e remessa dos autos ao Juízo indicado como competente.

[31] Art. 225. Compete ao Conselho Superior de Administração: [...] XI - aprovar os Planos de Auditoria.

Nos termos do art. 64, § 4º, do CPC, preservam-se os efeitos da decisão proferida pelo Juízo tido como incompetente até que outra, se for o caso, seja proferida pelo Juízo competente (AgInt no CC 168.059/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/03/2021, **DJe 14/05/2021**).

43. Além do mais, com o acolhimento da justificativa apresentada pela Comissão de Auditoria da Saúde pelo e. Relator à época, Conselheiro Paulo Curi Neto, aliado aos *princípios da instrumentalidade das formas, da celeridade e da razoável duração do processo* **é de se determinar a conversão destes autos em Fiscalização de Atos e Contratos a fim de possibilitar a continuidade da fiscalização e do cumprimento das medidas já delineadas** no plano de ação apresentado pelo Prefeito e pelo Secretário Municipal de Saúde do município de Espigão do Oeste – *elementos fundamentais do controle* –, sem a necessidade de se submeter estes autos à análise do c. Conselho Superior de Administração para convalidar os atos até então praticados.

44. Com efeito, acerca dos fatos narrados pela CAS milita a presunção legal de existência de veracidade o que demonstra a conveniência em se prosseguir com a apuração em observância ao *princípio da racionalidade administrativa*, já que eventual dano a ser recomposto é aparentemente maior do que o custo de se movimentar a máquina administrativa para se provar os fatos narrados, de sorte que a anulação de todo o trabalho técnico preliminar desenvolvido e o consequente arquivamento do presente processo afrontaria as atividades de controle estabelecidas pela Constituição Federal, além de se incorrer em mais custos para a Administração Pública.

45. Portanto, **rejeita-se esta preliminar.**

III – Da preliminar de ausência de incorporação formal da especialista externa indicada pelo Ministério Público Estadual na equipe de fiscalização

46. Os auditores de controle externo aduziram que a servidora indicada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia para compor a Comissão de Auditoria da Saúde, "*não foi regular e formalmente incorporada à comissão de fiscalização, com efeito, não poderia subscrever documento típico de auditoria, no caso, manifestação técnica postulando a autuação de processo de auditoria operacional com pedido de tutela de urgência*"[32].

47. Alegaram, também, que o Acordo de Cooperação Técnico-Operacional firmado entre o TCE-RO e o MPE-RO não outorga poderes nem confere legitimidade à referida servidora, especialista externa, para assinar o relatório técnico inicial, pois trata-se de ato administrativo "*privativo dos servidores do TCE-RO integrantes da carreira de auditoria, inspeção e controle quando credenciados pela Presidência do Tribunal*"[33].

48. Diante disso, entendem que o relatório inicial padece de nulidade, já que a servidora **não** poderia subscrever documento típico de auditoria, com pedido de tutela antecipada.

49. Pois bem.

[32] Id 1000756, pág. 786
[33] Id 1000756, pág. 787

50. Consta dos autos, que a servidora Mara Rosa Loch Müller[34] foi indicada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia para compor a Comissão de Auditoria da Saúde na condição de especialista externa, por meio do Ofício n. 630/2019/NAE/2ª PJEO, de 22/07/2019.

51. A despeito de o seu nome não constar na Portaria n. 507, de 26/07/2019[35], por si só não é motivo para macular o relatório técnico inicial a ponto de ser declarado nulo, porquanto a referida servidora o assinou juntamente com o servidor Paulo Ribeiro Lacerda[36], este com atribuição legal e com designação para coordenar os trabalhos da Comissão de Auditoria da Saúde, o que convalida o ato praticado. Diferentemente seria se a referida especialista externa tivesse assinado o relatório inaugural isoladamente, mas não é o caso.

52. No mesmo sentido é o parecer do MPC onde se lê e se transcreve, confira-se[37]:

> [...] No ponto, embora a servidora Mara Rosa Loch Müller tenha subscritor referido documento, tal fato, de pe si, **não justifica o reconhecimento da nulidade do documento de auditoria, notadamente porque referido relato foi assinalado conjuntamente por servidor formalmente designado para coordenar os trabalhos de auditoria que envolveram a vertente fiscalização, o que, de plano, afasta eventual nulidade do documento por vício de competência, sendo a assinatura da Senhora Mara Rosa Loch Müller, no máximo, indiferente ao feito**.
>
> Além disso, não há, nos autos, evidências de que as conclusões apresentadas no referido documento não decorrem da realidade dos fatos, tampouco há indícios de prejuízos para os jurisdicionados em face da atuação da comissão.
>
> **Ademais, constam, nos documentos que fundamentaram o relatório inaugural, cópias de processo instaurado pelo Município para compra de pontos eletrônicos, atas de reuniões e elementos comprobatórios emprestados do MPE/RO, informações que considero essenciais para se obter juízo de valor acerca dos ilícitos desnudados no decorrer da auditoria, documentação que não pode ser descartada em face da subscrição conjunta do relatório inaugural pela servidora em apreço**.
>
> Feitas essas considerações, caso a autuação do calhamaço seja convalidada pela Corte, compreendo que referido documento de auditoria – e documentação imediatamente anterior - pode ser aproveitado, **o que me faz divergir do opinativo técnico quanto à propositura de reconhecimento da nulidade absoluta do processo** – grifou-se.

53. Especificamente em relação ao pedido de tutela de urgência de caráter antecedente formulado no relatório técnico inicial que, segundo o órgão de controle externo, em tese, seria nulo por arrastamento em razão de a servidora indicada pelo Ministério Público Estadual não possuir poderes para pleitear a medida, é de se registrar e novamente que ela subscreveu o relatório **juntamente com o servidor Paulo Ribeiro Lacerda**[38], o que por si só demonstraria a

[34] Assistente de Promotoria de Justiça
[35] Id 5052010, pág. 4
[36] Id 803274, pág. 329
[37] Id 1018231, págs. 814/815
[38] Id 803274, pág. 329

pertinência e a adequação do pedido cautelar formulado com o objetivo de alcançar melhorias na prestação dos serviços profissionais da área de saúde do município de Espigão do Oeste.

54. Apesar de entender que tal alegação não está a merecer maiores digressões, justamente porque a tutela antecipatória pode ser requerida pelos Auditores de Controle Externo, no caso o coordenador da Comissão de Auditoria da Saúde, nos termos do art. 108-A do RITCE-RO, acolhe-se o quanto exposto no parecer do Ministério Público de Contas[39], para que futuramente não se alegue omissão na presente decisão. Veja-se:

> [...] Assim, **diferentemente do defendido pelo Corpo Técnico no derradeiro relatório apresentado**, **há, nos autos, plano de auditoria com informações suficientes a nortearem a atuação da Equipe de Controle Externo na instrução do feito, tendo, tal documento, sido juntado ao calhamaço após o pedido, pela Equipe Instrutiva, de concessão de tutela antecipada, o que, ao meu ver, não representa qualquer irregularidade ou afronta à norma processualística regulamentada pela Corte.**
>
> Isso porque, além de estar prevista no Código de Processo Civil, a tutela antecipatória tem previsão expressa no Regimento Interno deste Sodalício e, nos termos do seu artigo 108-A, "*é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final*".
>
> Nessa trilha, **se o Corpo Técnico compreendeu que**, no caso concreto, havia fundado receio de consumação e/ou reiteração dos ilícitos trazidos ao conhecimento da Corte de Contas pelo Ministério Público, **poderia, a qualquer momento, requerer a concessão de tutela com vistas a salvaguardar o interesse público**.
>
> Assim, concessa vênia o entendimento firmado pela Equipe de Controle Externo do derradeiro relato, **compreender que o pedido de tutela antecipada constante no relato inaugural tem o condão de macular todo o feito de vício insanável beira o absurdo,** até porque, além da tutela de urgência ser salvaguardada tanto pelo Regimento Interno da Corte quanto pelo CPC/2015, **tal instituto é considerado prerrogativa dos Auditores e Membros do MPC** e, por tal razão, **pode ser requerido a qualquer tempo, e em qualquer processo em tramitação na Corte, independentemente de sua natureza** – grifou-se.

55. E ainda que se admitisse a existência de possível vício em razão da servidora do Ministério Público não possuir poderes para assinar o relatório técnico, como se sabe, tal mácula pode ser sanada a qualquer tempo, assim como é o caso de advogados que subscrevem recursos na instância ordinária sem poderes da parte para tanto. A propósito, confira-se:

> [...] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é remansosa no sentido de que o recurso interposto, na Instância Ordinária, sem assinatura do advogado, não é inexistente, constituindo-se vício sanável, posto que, em face do princípio da instrumentalidade processual, deve-se intimar a parte para sanar tal irregularidade.

[39] Id 1018231, pág. 809/810

Precedentes das 1ª, 3ª, 4ª e 5ª Turmas desta Corte (AgRg no Ag 764.440/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/11/2006, DJ 23/11/2006).

56. Com efeito, rejeita-se igualmente esta preliminar, pois inexiste a mácula apontada pelo órgão de controle externo, já que a servidora indicada pelo Ministério Público Estadual subscreveu o relatório inicial **juntamente** com o servidor Paulo Ribeiro Lacerda nomeado e designado pela Portaria n. 507, de 26/07/2019 para coordenar a Comissão de Auditoria da Saúde.

IV – Da preliminar de arquivamento dos autos ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo

57. Insiste o órgão de controle externo no arquivamento deste processo agora sob a alegação de que "*o conjunto das ilegalidades descritas associada à inobservância das técnicas e a falta de aplicação dos instrumentos e das ferramentas de auditoria evidenciam que os presentes autos carecem dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido*"[40].

58. Enfatiza, ainda, que o arquivamento do presente feito não comprometeria "*o monitoramento da implementação das medidas tendentes ao saneamento do contexto de "descontrole generalizado" verificado no município de Espigão do Oeste posto que a Controladoria Geral do Município pode fazer constar em seus relatórios de auditoria bimestrais e anual, tópico específico, acerca das melhorias implementadas, que poderão ser objeto de exame, avaliação e pronunciamento por esta Corte de Contas quando da ocasião do julgamento das Contas de Governo*".

59. Assim, nos termos do art. 29 do RITCE/RO c.c. o art. 485, inc. IV do CPC/15, pugna pelo arquivamento dos autos.

60. Sem embargo do quanto alegado, é obvio que o julgador não deve prosseguir com o processo no qual perceba a ausência de um pressuposto processual, seja ele de natureza subjetiva ou objetiva. Contudo, tanto no âmbito judicial quanto nos processos de controle a parte interessada **deverá ser intimada** para saneamento do vício, cuja extinção do processo sem resolução do mérito ocorrerá somente na hipótese de omissão da parte em atender a determinação.

61. No caso em apreço, a instrução processual consubstanciada na ampla defesa e no contraditório dos gestores municipais possibilitou o efetivo exercício do controle externo. Ademais, revela-se incoerente a unidade técnica se manifestar pelo arquivamento do processo desde o seu início e ao mesmo tempo asseverar que o arquivamento não compromete o monitoramento das medidas de implementação, pois o reconhecimento da nulidade aventada implicaria também na nulificação do relatório inaugural e do plano de ação apresentado pelo Município, verdadeiro contrassenso.

62. Outrossim, há que se ressaltar que o cenário fático retratado nos autos impulsionou a Comissão de Auditoria da Saúde a requerer, num primeiro momento, a concessão de tutela antecipada para que o Prefeito do Município de Espigão do Oeste e o Secretário de Saúde

[40] Id 1000756, pág. 788

elaborassem o plano de ação a viabilizar a implantação de controle automatizado de frequência dos servidores.

63. Posteriormente, como a Administração Municipal acatou sem ressalvas as proposições contidas no relatório preliminar, adotando as providências indicadas pela Comissão de Auditoria da Saúde, pugnou-se pelo afastamento do pedido de tutela antecipada[41].

64. Bem por isso, o arquivamento do feito em razão das irregularidades formais suscitadas pelo órgão de controle externo, ao contrário do quanto asseverado, impediria o prosseguimento do feito para fiscalizar a implementação das medidas que se encontram pendentes e delimitadas no plano de ação apresentado pelos gestores do Município de Espigão do Oeste.

65. Nesse tocante, o Ministério Público de Contas com ênfase pontuou o seguinte:

> [...] No ponto, é minimamente contraditório que o Corpo Técnico tenha defendido, no derradeiro relato, a necessidade da anulação absoluta do processo desde o nascedouro para, em seguimento, concluir que tal nulidade "*não compromete o monitoramento da implementação das medidas tendentes ao saneamento do contexto de 'descontrole generalizado' verificado no município de Espigão do Oeste*", notadamente porque eventual reconhecimento da nulidade do relatório inaugural e dos atos supervenientes – nos termos defendidos pela Equipe Instrutiva – de certo, anularia também os efeitos do plano de ação apresentado pelo Município, **tese da qual divirjo em absoluto**.
>
> A esse respeito, é imperioso relembrar que a atuação do Tribunal de Contas é fundada, **especialmente, no princípio do "formalismo moderado", notadamente porque, o que se almeja, aqui, é o alcance da verdade material como instrumento de busca de uma efetiva proteção do interesse público**.
>
> **É que, sendo o interesse maior do TCE conhecer a realidade sobre os atos de gestão da coisa pública, o Tribunal não pode contentar-se com a verdade formal na condução da instrução probatóri**a – grifou-se.

66. Além disso, consta nos autos ter havido pagamento de plantões extraordinários sem a efetiva comprovação ou a certificação de que foram realmente prestados tais serviços pelos profissionais da saúde, de modo que o exame do cumprimento das metas e prazos previstas no plano de ação por ocasião da análise das contas de governo como sugerido pela unidade técnica, não se afigura a melhor medida para assegurar a resolução dos problemas diagnosticados pela Comissão de Auditoria da Saúde.

67. Posto isso, rejeita-se também esta preliminar, já que a ausência de um pressuposto processual pode ser remediada sem a necessidade da extinção do processo sem resolução do mérito, pois com a nova sistemática processual inaugurada com o disposto no art. 4º do CPC/15 privilegia expressamente o *princípio da primazia no julgamento do mérito*[42].

---

[41] Pág. 737 dos autos

[42] Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

68. Com efeito, superada as questões formais, passa-se ao enfrentamento do cumprimento das determinações emanadas na DM 0114/2020-GCESS acerca do cumprimento do plano de ação.

V – Do cumprimento do plano de ação pelos gestores

69. Por intermédio da DM 0114/2020-GCESS[43], verificou-se que várias medidas consignadas no plano de ação apresentado pelos gestores não haviam sido implementadas, sobremodo porque "*demandaria aquisição de equipamentos eletrônicos/programas; levantamento do quantitativo dos servidores nas unidades de saúde; estudo técnico sobre qual o sistema de controle melhor atenderá a demanda do município e os riscos a serem enfrentados para sua concretização*". Assim, concedeu-se o prazo de 60 dias.

70. Agora, com o esgotamento do prazo assinalado, faz-se necessário fazer o cotejo entre a decisão monocrática com as justificativas apresentadas pelos gestores para então expedir novas determinações.

71. Confira-se:

DM 0114/2020-GCESS	JUSTIFICATIVAS DO PREFEITO E DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE	JUSTIFICATIVAS DO CONTROLADOR INTERNO
Item I: "[...] comprovem o cumprimento do plano de ação, encaminhando os documentos abaixo descritos:" i) relatório contendo a quantidade e identificação dos servidores lotados nas unidades de saúde	Foi realizado o levantamento das reais demanda de força de trabalho em cada unidade de saúde, totalizando 265 servidores.	A Secretaria Municipal de Saúde providenciou um levantamento do quantitativo e identificação dos servidores das Unidades de Saúde para fazer uso do sistema de ponto eletrônico, conforme faz prova do documento em anexo, portanto, entendemos que foi cumprido o disposto no Plano de Ação.
ii) atas das reuniões realizadas para deliberar qual o sistema eletrônico a ser adotado pela administração no controle de frequências dos servidores da saúde	Foi realizada reuniões para discutir sobre o assunto, porém não existe registro de atas. Entretanto, após a visita no município de Jaru-RO para desenvolver a ação benchmarking. Na ocasião foi detectado que eles usavam o software (Pública), porém os equipamentos eram de outra marca, ou seja, equipamentos de um fornecedor e software de outro. Diferente da nossa realidade que usávamos o aparelho e software da empresa que vendeu os aparelhos de ponto eletrônico. Dessa forma, adotamos o mesmo software, que encontra-se em fase de execução.	Foi realizada visita técnica na cidade de Jaru-RO em agosto de 2019, onde já utilizam o serviço de ponto eletrônico, o **mesmo software contratado por Espigão do Oeste da empresa Pública Serviços Ltda**, porém, com equipamentos de marcas diferentes. Na ocasião, foi solicitada adesão da Ata de registro de preços para a compra dos pontos, recebido e aceite do fornecedor, bem como da Prefeitura detentora da Ata, entretanto, devido às ações em combate a pandemia da COVID 19, exauriu-se o prazo. Diante da situação a Secretaria Municipal de Saúde resolveu realizar o projeto piloto com o aparelho já existente, para verificar a melhor e mais eficaz solução para implantar o

[43] Id 908891, págs. 756/760

		ponto eletrônico visando ainda a economicidade, portanto, a ação constante no referido plano está em fase de implantação para testes
iii) resultado da pesquisa realizada para detectar os riscos a serem enfrentados para implementação do sistema a ser adquirido pela municipalidade, avaliando o seu impacto, a probabilidade de ocorrência e propondo ações de enfrentamento	Não foi utilizado o instrumento de pesquisa de campo com perguntas abertas e fechadas quanto a implantação do ponto eletrônico. Por outro lado, foi alterado a metodologia de pesquisa para análise SWOT, considerando os pontos fortes e fracos. SWOT: S Força: agilidade no processamento de dados, precisão das horas de trabalho realizadas. W Fraco: risco de sinistro elétrico. O Oportunidade: maior segurança e confiabilidade de ambas as partes. T Ameaças: ter falsificação de digital. Diante da análise, a ação compreende pontos positivos que a Administração pública terá com a implantação do controle de frequência dos servidores, auxiliando no controle, agilidade e transparência dos serviços prestados a essa municipalidade.	Foi realizado análise SWOT, porém não foi utilizado o instrumento de pesquisa de campo com perguntas abertas e fechadas quanto a implantação do ponto eletrônico, portanto, entendemos que não houve cumprimento de tal ação
iv) relatório indicando qual a unidade de saúde a ser utilizada como piloto na implantação do sistema de controle de ponto automatizado, indicando o responsável pela implementação e fiscalização	Analisamos o modelo estratégico implantado no município e realizado o benchmarking e partir dessa prerrogativa decidimos a forma de implantação, ou seja, por meio de projeto piloto na Unidade Administrativa da Secretaria de Saúde (anexo foto), tendo em vista que vários tipos de prestação de serviços são realizados nessa unidade, plantonistas e por meio de carga horária normal/administrativa durante o dia. E outro ponto também que foi levado em consideração é o quantitativo menor de servidores para controlar/analisar como amostragem piloto. O projeto encontra-se em execução desde o mês de outubro de 2020. A máquina foi instalada. No momento não temos um servidor exclusivo no RH da secretaria de saúde (unidade piloto), desse modo os secretários estarão responsáveis pela implantação e acompanhamento. Período teste do plano piloto. Período: 01/11/2020 a 31/12/2020	A Secretaria Municipal de Saúde definiu implantar o projeto piloto utilizando um aparelho de ponto eletrônico já existente da marca DIMEP, o qual é integrado ao sistema software da empresa Pública (sistema já utilizado pelo Município). O projeto piloto será realizado na Unidade Administrativa da Secretaria de Saúde, e serão acompanhados pelos Secretários Municipais de Saúde titular e adjunto, portanto, a ação proposta encontra-se em fase de implantação para realizar os testes necessários.
v) cronograma atualizado para implementação do sistema automatizado	Com o embasamento do levantamento das reais demandas de força trabalho em cada unidade de saúde e a decisão do modo de implantação do ponto eletrônico na Unidade piloto, segue relatório com datas previstas a serem	O cronograma de execução inicialmente previsto para o prazo de 30/03/2020 foi alterado pela Secretaria Municipal de Saúde, para o período de 10/2020 a 02/2021, conforme novo anexo do plano de ação.

	cumpridas conforme os tópicos constantes no sub itens: iv, vi, vii e viii.	
vi) manifestação quanto à aderência dos equipamentos e programas adquiridos às reais necessidades da secretaria Municipal de Saúde; e/ou justificativa quanto ao atraso para implementação do sistema	Realizado adesão a ata de registro pregão eletrônico do Município de Jaru: 093/PMJ/2019. No transcorrer, exauriu o prazo de execução em relação a carona, pois os gestores estavam envolvidos com as ações em combate a Pandemia, situação essa inusitada e teve seu pico no município de Espigão do Oeste nos meses de julho e agosto. Diante da situação, analisando uma máquina de ponto eletrônico da MARCA-DIMEP que não havia sido enviada para conserto (pois as demais estavam em Porto Velho) resolvemos testar a captura da frequência e obtendo êxito integramos ao sistema- software Pública que já utilizamos para outras demandas do município, porém existe também o suporte para controle de ponto eletrônico. Período teste do plano piloto. Período: 01/11/2020 à 31/1212020.	O cronograma de execução inicialmente previsto para o prazo de Janeiro/2020 foi alterado pela Secretaria Municipal de Saúde, para o período de 01/11/2020 a 31/12/2020. Constatamos que a Secretaria já providenciou a instalação de um aparelho de ponto eletrônico para execução do projeto piloto, para que posteriormente seja analisado se de fato atende as reais necessidades da Secretaria de Saúde.
vii) relatório da avaliação técnico-econômica da inviabilidade da reparação dos equipamentos e atualização dos programas já adquiridos	Realizaremos Laudo técnico quanto a viabilidade custo benefício dos aparelhos de ponto eletrônico existente. Análise dos resultados. Jan./2021	Havia realizado estudo técnico sobre a viabilidade quanto aos reparos nos equipamentos de ponto eletrônico com a empresa na qual foi adquirida à máquina e constatou-se que os valores da manutenção ficariam com os valores aproximados para aquisição de uma nova máquina, porém, a Secretaria de Saúde resolveu implantar o projeto piloto com as maquinas já existentes integradas ao sistema software da empresa Pública (sistema já utilizado pela Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste), para analisar a viabilidade custo beneficio dos aparelhos já existentes, cujo prazo está previsto para o mês de janeiro de 2021.
viii) manifestação circunstanciada, após os exames devidos, da destinação pública a ser dada aos bens adquiridos pelo Município de Espigão do Oeste/RO	Manutenção das demais máquinas de ponto para a captação de digital dos servidores e implantação nas demais unidades de saúde e/ou aquisição de outro aparelho de ponto eletrônico para serem implantados nesse período. Fevereiro/2021.	Após analisar a viabilidade e caso seja vantajoso a manutenção dos aparelhos já existentes (previsto para fevereiro de 2021), os referidos pontos eletrônicos serão disponibilizados para atender as demais unidades da Secretaria Municipal de Saúde.
II – Determinar ao **atual Controlador Geral do Município de Espigão do Oeste**, ou quem, eventualmente, venha substituí-lo que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua notificação, encaminhe a Corte de Contas o relatório de auditoria interna comprovando o aprimoramento dos	EM BRANCO	Analisando as informações da supervisão realizada no Hospital Municipal Angelina Georgetti, concluímos que a utilização da frequência manual está sendo ineficaz e que não ocorreu nenhum aprimoramento por parte da Secretaria Municipal de Saúde. [...] No que concerne sobre a

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.		verificação ao conteúdo do Plano de Ação elaborado, constatamos que houve alteração tanto no cronograma quanto na proposta de execução apresentada inicialmente, o qual será encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde ao Tribunal de Contas para deliberação.
III – Determinar à **Controladoria Geral do Município de Espigão do Oeste** que elabore relatório mensal de acompanhamento da execução do plano de ação e das ações de aprimoramento dos controles manuais, 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.	EM BRANCO	**NÃO CUMPRIDA**

72. Pois bem.

73. Com as justificativas apresentadas pelos gestores municipais em cumprimento à DM 0114/2020-GCESS, a unidade técnica manifestou-se conclusivamente da seguinte forma, confira-se[44]:

> [...] 55. Examinando as informações prestadas pelos gestores, bem como o plano de ação anexado (ID 964406, págs. 16 e 17) concluímos atendidas as determinações objetos dos subitens "*i*" e "*v*", do Item I, da Decisão Monocrática n. 0114/2020 – GCESS (ID 908891) haja vista a apresentação de relação com o quantitativo dos servidores (ID. 964406, pág. 8 a 15) com suas respectivas lotações, bem como ter sido apresentado a reprogramação do cronograma de implementação das medidas constantes no plano de ação.
>
> 56. **Com relação aos subitens "*ii*", "*iii*" e "*iv*" as alegações e os expedientes colacionados permitem concluir não ter havido o atendimento das determinações**. Não foram apresentadas as atas das reuniões e não foi realizado de pesquisa de campo para suportar a avaliação dos riscos envolvidos. **Os gestores relataram terem optado por outra metodologia de avaliação, contudo a análise de risco apresentada (*swot*) não possui descrição dos levantamentos que a fundamentam e/ou consulta dos atores diretamente envolvidos com a implementação da medida**. **No que diz respeito ao subitem "*iv*"**, apesar das informações prestadas possuírem redação truncada, **depreende-se que os gestores não nomearam servidor específico para acompanhar e fiscalizar a implementação e o uso do sistema de registro eletrônico de ponto**.
>
> 57. O atendimento das determinações referente aos subitens *"vi"*, *"vii"* e *"viii"* foram reprogramados com a revisão das ações previstas no plano de ação (ID 964406, págs. 16 e 17). Logo, encontram-se em situação de implementação e no prazo.
>
> 59. **Sobre a determinação: "elabore relatório mensal de acompanhamento da execução do plano de ação e das ações de aprimoramento dos controles manuais, encaminhando-o, até a segunda quinzena do mês seguinte, a 2ª**

[44] Id 1000756, pág. 792

> **Promotoria de Justiça de Espigão do Oeste/RO e ao Tribunal de Contas do Estado**", visando atender o Item III da Decisão Monocrática n. 0114/2020 – GCESS (ID 908891), **o controlador geral de Espigão do Oeste remeteu ao TCE-RO o pertinente expediente, todavia deixou de comprovar a remessa de cópia do expediente para Promotoria de Justiça de Espigão do Oeste acarretando assim, apenas o cumprimento parcial da determinação**.
>
> 60. **Com efeito, dadas as assertivas descritas nos parágrafos 57 e 58, reputamos cumpridas parcialmente as determinações de responsabilidade da Controladoria Geral do Município** – grifou-se.

74. E diante desse quadro fático, o órgão de controle externo apresentou proposta de encaminhamento nos seguintes termos, veja-se[45]:

> [...] 61. Ante o exposto, pelos fundamentos veiculados em linhas precedentes, que, conforme demonstrado, maculam o processo *in totum*, concluímos, devam os presentes autos serem arquivados, sem prejuízo da análise procedida em relação à documentação encaminhada pela Administração (ID 964406), eis que restaram atendidas as determinações consignadas nos subitens *"i"* e *"v"* do Item I da Decisão Monocrática n. 0114/2020 – GCESS (ID 908891).
>
> 62. **Por sua vez, as determinações objeto dos subitens *"ii"*, *"iii"* e *"iv"* não foram atendidas** e as **dos subitens *"vi"*, *"vii"* e *"viii"* tiveram seu cronograma de implementação reprogramado com a apresentação do novo plano de ação, estando, portanto, em situação de implementação**, o que não prejudica a continuidade do monitoramento por meio da produção dos relatórios de execução que devem ser reencaminhados para a Controladoria Geral do Município para exame, análise, controle e arquivamento no órgão para servir com subsídio das futuras auditorias a serem realizadas, bem como serem considerados durante as análises das prestações de contas de governo do ente municipal.
>
> 63. **Quanto aos itens II e III da Decisão Monocrática n. 0114/2020 – GCESS** (ID 908891), **concluímos que a Controladoria Geral do Município logrou comprovar o cumprimento parcial das determinações** – grifou-se.

75. Como se vê, de acordo com a unidade técnica vislumbra-se estarem pendentes de cumprimento algumas medidas, as quais deverão ser fiscalizadas para o efetivo cumprimento, porquanto as justificativas apresentadas pelos gestores municipais não elidiram todas as determinações contidas na DM 0114/2020-GCESS.

76. Assim, para assegurar a eficácia do controle, acolhe-se o pedido alternativo formulado pelo MPC[46], e nos termos do art. 61, inc. II, do RITCE/RO, determino a conversão deste feito em fiscalização de atos e contratos a fim de possibilitar a continuidade da fiscalização do cumprimento das medidas descritas no plano de ação apresentados pelos gestores municipais.

77. É de se ressaltar que a fiscalização do cumprimento das medidas tem por escopo sanear as graves irregularidades detectadas pela Comissão de Auditoria da Saúde, sobremodo o aprimoramento dos controles manuais de registro de frequência dos servidores, enquanto não houver a efetiva e abrangente implementação do sistema de registro de ponto eletrônico.

---

[45] Id 1000756, págs. 792/794
[46] Id 1018231, pág. 825

DISPOSITIVO

78. Em face de todo o exposto, não merece acolhimento a proposta da unidade técnica e acolho o parecer do Ministério Público de Contas para submeter à deliberação deste e. Tribunal Pleno, nos termos do art. 121, inc. I, alínea "f", do RITCE/RO[47], a seguinte decisão:

79. **I** – Rejeitar as preliminares arguidas pela Secretaria Geral de Controle Externo consubstanciadas na declaração de nulidade e no arquivamento do presente processo, mantendo-se todos os atos processuais praticados no presente feito, conforme fundamentado nos itens II, III e IV desta decisão;

80. **II** – Considerar parcialmente cumpridas as determinações emanadas por meio da DM 0114/2020-GCESS por **Nilton Caetano de Souza**, ex-Prefeito do Município de Espigão do Oeste, **Walter Gonçalves Lara**, ex-Secretário Municipal de Saúde e **Ronaldo Beserra da Silva**, Controlador-Geral, eis que o descumprimento das demais medidas violam o *princípio constitucional da eficiência*[48];

81. **III** – Determinar a **Weliton Pereira Campos**, atual Prefeito do Município de Espigão do Oeste, à **Laura Guedes Bezerra**, Secretária Municipal de Saúde, e a **Ronaldo Beserra da Silva**, Controlador-Geral, ou **quem vier a substituí-los**, nos termos do art. 40, inc. I da LC n. 154/96[49] c.c. o art. 62, inc. II, do RITCE/RO[50], o saneamento das determinações contidas na referida decisão monocrática DM 0114/2020-GCESS[51], reiterando-se a adoção das seguintes medidas e que deverão ser comprovadas nestes autos no prazo de 60 dias, a saber:

> ***ii***) atas das reuniões realizadas para deliberar qual o sistema eletrônico a ser adotado pela administração no controle de frequências dos servidores da saúde;
>
> ***iii***) resultado da pesquisa realizada para detectar os riscos a serem enfrentados para implementação do sistema a ser adquirido pela municipalidade, avaliando o seu impacto, a probabilidade de ocorrência e propondo ações de enfrentamento;
>
> ***iv***) relatório indicando qual a unidade de saúde a ser utilizada como piloto na implantação do sistema de controle de ponto automatizado, indicando o responsável pela implementação e fiscalização;

---

[47] Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: I - apreciar e, quando for o caso, processar e julgar originariamente: [...] f) inspeções e auditorias referentes à gestão dos agentes indicados nas alíneas "a" e "b" deste inciso;
[48] Art. 37, *caput*, da CF/88
[49] Art. 40. Ao proceder a fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal: I - determinará as providências estabelecidas no Regimento Interno, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e impropriedade de caráter formal;
[50] Art. 62. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator: [...] II - quando constatada tão-somente falta ou impropriedade de caráter formal, determinará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes, e a providência prevista no § 1º deste artigo;
[51] Considerando que somente os subitens "***i***" e "***v***" foram cumpridos.

> ***vi***) manifestação quanto à aderência dos equipamentos e programas adquiridos às reais necessidades da secretaria Municipal de Saúde; e/ou justificativa quanto ao atraso para implementação do sistema;
>
> ***vii***) relatório da avaliação técnico-econômica da inviabilidade da reparação dos equipamentos e atualização dos programas já adquiridos
>
> ***viii***) manifestação circunstanciada, após os exames devidos, da destinação pública a ser dada aos bens adquiridos pelo Município de Espigão do Oeste/RO.

82. **IV** – Determinar a **Weliton Pereira Campos**, atual Prefeito do Município de Espigão do Oeste, a **Laura Guedes Bezerra**, Secretária Municipal de Saúde, e a **Ronaldo Beserra da Silva**, Controlador-Geral, ou **quem vier a substituí-los** que, no **derradeiro** prazo de 60 (sessenta) dias contados de suas notificações, encaminhem a Corte de Contas o relatório de auditoria interna comprovando 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. **Alerte-se que o descumprimento será considerado como causa agravante em eventual aplicação da sanção pecuniária pela renitência**;

83. **V -** Determinar e reiterar a **Ronaldo Beserra da Silva**, Controlador-Geral do Município de Espigão do Oeste, ou **quem vier a substituí-lo**, que elabore relatório mensal de acompanhamento da execução do plano de ação e das ações de aprimoramento dos controles manuais, 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. **Alerte-se que o descumprimento será considerado como causa agravante em eventual aplicação da sanção pecuniária pela renitência**;

84. **VI** – Determinar a conversão deste feito para fiscalização de atos e contratos, devendo o Departamento de Gestão Documental retificar a autuação, a fim de fiscalizar e dar continuidade no cumprimento das medidas descritas no plano de ação apresentados pelos jurisdicionados, bem como das determinações acima mencionadas nos itens III, IV e V;

85. **VII** – Escoado o prazo assinalado no item IV desta decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX 9 para nova manifestação, oportunidade em que também deverá ser informado se o plano de ação está ou não apto a ser homologado e, com isso, possibilitar a inauguração da fase de monitoramento do cumprimento das medidas e dos respectivos prazos;

86. **VIII** – Dar ciência desta decisão a Weliton Pereira Campos, Prefeito do Município de Espigão do Oeste, à Laura Guedes Bezerra, Secretária Municipal de Saúde, e a Ronaldo Beserra da Silva, Controlador-Geral, bem como a Nilton Caetano de Souza, ex-Prefeito do Município, e Walter Gonçalves Lara, ex-Secretário de Saúde Municipal, via D.O.e.-TCE/RO, cuja data de publicação deverá ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inc. IV, c/c art. 29, inc. IV, da LC nº 154/96, informando-lhes que o inteiro teor estará disponível para consulta no sítio: www.tce.ro.gov.br;

87. **IX** – Dar ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas na forma regimental e, **via ofício**, ao Dr. José Paulo Azevedo de Carvalho, Promotor de Justiça da comarca de Espigão do Oeste[52];

88. **X** – Dar ciência desta decisão ao Secretário Geral de Controle Externo e à coordenadoria responsável, bem como aos auditores de controle externo signatários dos relatórios técnicos anexos aos autos;

89. **XI** – Determinar à Secretaria de Planejamento e Julgamento – SPJ que proceda a juntada/anexação de cópia desta decisão à prestação de contas do município de Espigão do Oeste, relativo ao exercício de 2020, objetivando subsidiar a sua análise;

90. **XII** – Após, e somente após cumpridas as determinações, tornem os autos novamente conclusos para outras deliberações.

É como voto.

Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 4 a 8 de abril de 2022.

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**

Relator

[52] Id 802911, Rua Vale Formoso, n. 1951- Bairro Vista Alegre- Espigão do Oeste/RO- CEP: 76.974-000