

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

<b>PROCESSO:</b>	00972/2024
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste/RO
<b>INTERESSADO:</b>	Ministério Público do Estado de Rondônia – 1ª Promotoria de Justiça de Alta Floresta do Oeste/RO
<b>CATEGORIA:</b>	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
<b>ASSUNTO:</b>	Possível ato de improbidade administrativa, consistente na burla do princípio do concurso público pelo Município de Alta Floresta D'Oeste/RO, em decorrência da contratação de servidores voluntários sem vínculos com a Administração Pública, bem como possível pagamento irregular para tais pessoas, eis que há indicativos de que não é pago somente as despesas com alimentação, transporte e demais custos decorrentes do serviço (ajuda de custo), conforme determina a Lei Municipal nº 1.601/2021 e do Decreto nº 10.266/2021.
<b>RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO:</b>	<b>Giovan Damo</b> – CPF nº <b>***.452.012-**</b> , Prefeito de Alta Floresta do Oeste/RO;
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro <b>Paulo Curi Neto</b>

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA****1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de procedimento apuratório preliminar, instaurado a partir do Ofício nº 000123/2024 - 1ª PJ – AFO (ID 1553899), encaminhado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, o qual foi encaminhado à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, com o fito de realizar análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. Em princípio, se cumpridos os requisitos de admissibilidade e seletividade estabelecidos na Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a serem analisados no item 3 do presente relatório técnico, a peça exordial poderá ser recebida na categoria processual de Representação, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/96<sup>2</sup> c/c o art. 82-A, III, do Regimento Interno<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) III - os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados; (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15) .

<sup>3</sup> Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) III – os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos estados; (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO) .

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

3. Reproduz-se, em parte, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme documento acostado ao ID 1553899:

“[...]

Ao lhe cumprimentar, encaminha-se cópia integral do Procedimento Preparatório n.2023.0017.003.34699, e solicita-se a realização de auditoria para fins de averiguar a regularidade da contratação de servidores voluntários, mediante lei municipal, em substituição de servidores efetivos.

[...]”

4. Atuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

5. Assim vieram os autos.

## **2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

6. Antes de promover a análise da documentação que compõe estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

8. Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão exerça o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base em critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina ‘universo de controle’, o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

### **3. ANÁLISE TÉCNICA**

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos de convicção para o possível início de uma ação de controle.

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

23. A portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
- c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorrerá mais ou menos de cinco anos;
- d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

27. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **63 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, conforme anexo deste relatório, **o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.**

28. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito, mas, o quanto possível, estabelecem-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.

29. Em suma, o comunicante, através do Ofício nº 000123/2024 - 1ª PJ – AFO (ID 1553899), solicita desta Corte a realização de auditoria para fins de averiguar a regularidade da contratação de servidores voluntários, mediante lei municipal, em substituição de servidores efetivos.

30. De acordo com a documentação apresentada, verifica-se que a municipalidade procedeu à regulamentação da Lei Federal nº 9608/98 e da Lei Municipal nº 1601/2021, que dispõe sobre o serviço voluntário, por meio da edição dos Decretos nºs 10.266/2021, 10.346/2022, 10.392/2022 e 10.589/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

31. A Lei Federal nº 9608/98, em seu artigo 1º considera serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa. E, o seu artigo 3º estabelece que o prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

32. O Decreto nº 10.266/2021 (ID 1554154, fl.13) previu em seu artigo 6º que o prestador de serviço fará jus a uma ajuda de custo no valor de R\$ 8,00 (oito reais) por hora de serviço prestado. Por conseguinte, os Decretos nºs 10.346/2022, 10.392/2022 e 10.589/2023 (ID 1554154, fls.19 a 22) foram editados visando a alteração do art. 6º do Decreto nº 10.266/2021, estabelecendo valores distintos de ajuda de custo, o que, ao que tudo indica, estão sendo praticados pelo município.

33. Com base em tais normativos, a Prefeitura de Alta Floresta do Oeste tem contratado servidores voluntários.

34. Dessa forma, ante o atingimento dos índices de seletividade, **concluimos pela necessidade de abertura de ação específica de controle para a análise de regularidade/legalidade dessas contratações.**

#### **4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

35. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, propomos ao relator:

a) **o processamento** deste PAP na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/96<sup>15</sup> c/c o art. 82-A, III, do Regimento Interno;

b) Após, o encaminhamento a unidade técnica competente para prosseguimento das devidas apurações e análises.

Porto Velho, 05 de junho de 2024.

Elaboração:

**Maurilio Pereira Junior Maldonado**  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula n. 497

Supervisão:

**Wesler Andres Pereira Neves**  
Auditor de Controle Externo – Matrícula 492  
Coordenador – Portaria 100/2024

---

<sup>15</sup> Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) III - os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados; (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15) .

**ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE**

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

<b>ID_ Informação</b>	<b>00972/24</b>
Data Informação	05/04/2024
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Ministério Público do Estado de Rondônia 1ª Promotoria de Alta Floresta
Descrição da Informação	Possíveis irregularidades na contratação de servidores voluntários
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Concurso Público e Processo Simplificado
Nível de Prioridade Subarea	Prioridade 2
População Porte	Médio
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0,266666667
Nível IDH	Médio
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste/RO
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	04/08/2021
Tempo da Última Auditoria	3
Município/ Estado	Alta Floresta do Oeste
Gestor da UJ	Giovan Damo
CPF/CNPJ	***.452.012-**
Com Imputação de Débito/Multa	Com Histórico
Exercício de Início do Fato	2023
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	Sem VRF
Impacto Orçamentário	0,0000%
Agravante	Com indício
Data da análise	21/05/2024

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
 Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
 Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	<b>ID_Informação</b>	<b>00972/24</b>
<b>Relevância</b>	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	6
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	<b>Total Relevância</b>	<b>21</b>
<b>Risco</b>	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	4
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	5
	Agravante	8
	<b>Total Risco</b>	<b>21</b>
<b>Materialidade</b>	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	Sem VRF
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	0
	Sem VRF identificado	6
	<b>Total Materialidade</b>	<b>6</b>
<b>Oportunidade</b>	<b>Data do Fato</b>	<b>15</b>
<b>Seletividade</b>	<b>Índice</b>	<b>63</b>
	<b>Qualificado</b>	<b>Realizar Análise GUT</b>

• **Resumo da Avaliação GUT**

<b>ID_Informação</b>	<b>00972/24</b>
<b>Gravidade</b>	<b>4</b>
<b>Urgência</b>	<b>4</b>
<b>Tendência</b>	<b>3</b>
<b>Resultado</b>	<b>48</b>
<b>Encaminhamento</b>	<b>Propor Ação de Controle</b>

Em, 5 de Junho de 2024



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES  
Mat. 492  
COORDENADOR

Em, 5 de Junho de 2024



MAURILIO PEREIRA JUNIOR  
MALDONADO  
Mat. 497  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO