



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

PROCESSO:	938/2020
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Porto Velho
ASSUNTO:	Exame da Legalidade do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº. 002//2020
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
RESPONSÁVEIS:	Márcio Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação (CPF 289.643.222-15)
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. Considerações Iniciais

Retornam os presentes autos, que tratam do exame de legalidade do **Edital de Processo Seletivo Simplificado nº. 002//2020**, conforme às págs. 1/21 - ID880121, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, para análise da documentação apresentada pelo senhor Marco Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação, em atendimento à Decisão 065/2020/GCFCS/TCE-RO, às págs. 1/3 - ID883093.

2. Histórico do Processo

Em análise preliminar, esta unidade técnica elaborou relatório inicial, juntado aos autos, às págs. 1/9 - ID880590 ao qual, sob análise constitucional e das Instruções Normativas 13/TCER-2004 e 41/2014/TCE-RO, foram detectadas as seguintes irregularidades: o não encaminhamento a este Tribunal o Edital de Processo Seletivo Simplificado 001/CE/2020; não caracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público que motivou a deflagração certame em análise; não comprovação quanto a publicação do edital de processo seletivo simplificado em imprensa oficial.

Deste feito, tornou-se caracterizada a violação aos artigos. 1º, da Instrução Normativa 41/2014/TCE-RO; art. 37, IX da Constituição Federal de 1988, bem como ao art. 3º, II, “c”, da IN 41/2014/TCE-RO; e violação ao art. 3º, II, “a”, da Instrução Normativa 41/2014/TCE-RO. Sendo os atos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

do presente certame em análise constituindo conclusos, e não havendo tempo hábil para a promoção de quaisquer alterações no edital, manifestou-se esta Unidade Técnica em sua proposta de encaminhamento, pelo esclarecimento do jurisdicionado, através do Sr. Márcio Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação, aos autos acerca dos apontamentos feitos.

Devidamente analisado, os autos foram remetidos à apreciação da respectiva da relatoria, que prolatou a Decisão Monocrática DM 0065/2020/GCFCS/TCE-RO, às págs. 1/3 - ID883093. Dos seus termos extraímos o seguinte excerto decisório:

[...]

4. Dessa forma, decido, com base no artigo 40, II, da LC nº 154/96, combinado com o artigo 62, inciso III, do RITCE-RO, Resolução Administrativa n. 05/96:

I - Determinar ao senhor **Márcio Antônio Félix Ribeiro** - Secretário Municipal de Educação (CPF: 289.643.222-15), que no prazo de 15 dias, contados a partir da data de notificação desta, apresente suas justificativas acerca das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico, encaminhado a esta Corte de Contas documentação pertinente aos apontamentos, bem como demonstre quais providências já foram tomadas a respeito da realização do concurso público, com vistas a preencher as vagas ofertadas no Processo Seletivo sob análise:

II - Determinar ao atual Secretário Municipal de Educação, senhor **Márcio Antônio Félix Ribeiro** (CPF: 289.643.222-15), e o Secretário Municipal de Administração, senhor **Alexey da Cunha Oliveira** (CPF: 497.531.342-15) que nos certames vindouros conste os prazos de validade do certame e dos contratos de trabalho, fixando-os, em intervalo de tempo razoável, não superior aquele recomendável à deflagração e ultimação de concurso público, possibilitando a prorrogação das contratações emergenciais uma única vez, por igual período, caso seja estritamente necessário;

III - Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que encaminhe, em anexo a notificação, a ser expedido, cópias do Relatório Técnico (ID=880590) para conhecimento dos responsáveis, ou informe o caminho eletrônico para acesso, via sistema PCe, dos documentos necessários a produção de defesa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

IV - Após o decurso do prazo fixado nesta decisão, remeta os presentes autos à Secretaria Geral de Controle Externo para análise técnica conclusiva sobre os documentos porventura apresentados e, em seguida, o envio do feito ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva;

[...]

Realizou-se a citação. Com a devolução do Mandado de Audiência n. 062/2020/D2ªC-SPJ, pág. 1/2 - ID883286, destinado ao Sr. Márcio Antônio Félix Ribeiro - Secretário Municipal de Educação, procedeu-se em nova tentativa de notificação do responsável, sendo expedição Mandado de Audiência 104/2020/D2ªC-SPJ, conforme pág. 1- ID908319.

Devidamente citado, foi iniciado o prazo para apresentação de justificativa em 3.7.2020. O requerente protocolou resposta aos dias 03.08.2020, via Documento nº 04520/20, por meio do qual encaminhou as razões de justificativas em atendimento a referida Decisão, conforme consta aos autos através dos ID's: ID922917; ID922920; ID922921; e ID922922.

Foram aos autos juntados, conforme Despacho, pág. 1 - ID939881, manifestação realizada pela parlamentar Elis Regina Batista Leal, o qual comunica a este Tribunal possíveis irregularidades no Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 001 e 002/SEMAD/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, tendo por objeto a contratação de motorista de ônibus escolar e monitor de transporte escolar, via Ofício nº 061/GVER/CMPV/2020, de 05/08/2020 e Ofício nº 027/GVERCMPV/2020, págs. 1/3 - ID926387.

Ato contínuo, vieram os autos a esta unidade técnica. Em Análise Defesa, págs. 1/24 - ID941220, arguiu que os Conselhos Escolares não figuram como órgão competente para contratação pública. Deste modo, tornando o ato administrativo eivado de vício, configurando nova irregularidade detectada na presente análise, por caracterizar violação ao postulado do concurso público.

Além, em diligência, tendo proposto que fossem apresentadas justificativa referente à forma de contratação dos profissionais pretendidos no certame em análise, considerando que, conforme descrito no mencionado relatório, os Conselhos Escolares não figuram como órgão competente para contratação pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

Posteriormente, foram os autos remetidos para apreciação da relatoria. Por conseguinte, consonante a manifestação técnica, prolatou a Decisão Inicial nº DM 0173/2020-GCFCS/TCE-RO¹, às págs. 1/5 - ID 943442, a qual deliberou nos seguintes termos:

[...]

Ante ao exposto, acompanhando a conclusão do Relatório de Análise de Defesa, e objetivando o cumprimento do artigo 35 da IN nº 013/2004/TCERO c/c com o artigo 40, II, da Lei Complementar nº 154/96, reabrir o prazo para defesa, em razão da nova irregularidade apontada, assim **DECIDO**:

I – Reabrir o prazo para defesa, com fundamento no artigo 35 da Instrução Normativa nº 013/2004/TCERO c/c artigo 40, II, da Lei Complementar nº 154/96, e, por conseguinte, **determinar** ao Departamento da Segunda Câmara que promova a elaboração dos atos necessários à nova Audiência do Senhor **Márcio Antônio Félix Ribeiro** – Secretário Municipal de Educação de Porto Velho (CPF nº 289.643.222- 15), ou quem vier a lhe substituir, **concedendo-lhe o prazo de 15 (quinze) dias**, a contar notificação, sob pena de aplicação de multa coercitiva, com fundamento no artigo nº 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações devidas, para que se manifeste sobre o apontamento constante no item 6, subitem 6.1, da conclusão do Relatório de Análise de Defesa (ID=941220), referente à forma de contratação dos monitores de transporte escolar que, conforme consta dos autos, serão realizadas pelos Conselhos Escolares, os quais não detêm legitimidade para esse tipo de contratação pública, que caso se efetive ocasionará a prática de ato administrativo eivado de irregularidades, configurando burla ao postulado do concurso público, procedimento esse consagrado pela Constituição Federal (artigo, 37, II) como a forma regular de ingresso no serviço público;

II – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que dê ciência ao Responsável citado no item I, encaminhando-lhe cópias do Relatório de Análise Técnica (ID=941220) e desta Decisão, bem como, que acompanhe o prazo fixado naquele item, adotando, ainda, a seguinte medida:

a) **Ao término** do prazo estipulado no item I desta decisão, apresentada

¹ Disponibilizada no DOe TCE-RO n. 2201 de 25.9.2020, considerando-se como data de publicação o dia 28.9.2020, primeiro dia útil posterior à disponibilização, nos termos do artigo 3º da Resolução n. 73/TCE/RO/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

ou não a documentação requerida, encaminhe os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para que, por meio da Diretoria competente, realize a análise técnica conclusiva, permitindo que os autos sejam, posteriormente, remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais;

III – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que **publique** esta decisão e **encaminhe imediatamente** os atos oficiais expedidos para dar cumprimento aos **itens I e II**, em razão da urgência da matéria.

[...]

Assim, em cumprimento a decisão supra, procedeu-se na citação do Sr. Márcio Antônio Félix Ribeiro, via Mandado de Audiência 183/2020/D2ªC-SPJ, conforme págs. 1/2 - ID 944258. Em resposta, juntaram-se aos autos a Documentação nº 06526/20, págs. 1/2 - ID 952608, ao qual requereu dilação de prazo em 15 (quinze) dias, em razão da redução das atividades presenciais na SEMED, justificada pela pandemia do Covid-19.

Sendo o pedido de dilação de prazo solicitado fora do início da contagem do prazo, restou prejudicado o pedido do senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro, conforme despacho pag. 1/2 - ID952667. Assim, a fim de dar ciência para o requerente sobre o início e término do prazo, foi expedido o Ofício n. 595/2020/D2ªC-SPJ, pag. 1 - ID954450.

Foram aos autos apensados o Ofício nº. 113/GVER/CMPV/2020, pag. 1/7 - ID955235, advindo do Gabinete da Vereadora Ellis Regina, a qual reitera os termos dos Ofícios nº 027 GVERICMPV/2020, de 2710412020, nº 031 GVERICMPV/2020, de 0510512020, nº 038 GVERICMPV/2020, de 0810512020, nº 043 GVERICMPV/2020, de 1010612020, constantes às págs. 1/3 - ID926387.

Ainda, em cumprimento da Decisão Monocrática nº 0173/2020-GCFCS/TCE-RO, foram juntados aos autos manifestação defesa do Sr. Márcio Antônio Felix Ribeiro, via Documento nº 06910/20, págs. 1/28 - ID960731.

Em ato contínuo, foram os autos encaminhados a esta Unidade Técnica para análise conclusiva.

3. Do Cumprimento da Decisão Monocrática 0173/2020/GCFCS/TCE-RO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

Em cumprimento à determinação proferida por essa Corte, via Decisão Monocrática 0173/2020/GCFCS/TCE-RO, item I, pág. 1/5 - ID943442, o Sr. Marco Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação, juntou tempestivamente aos autos, réplica a qual visa esclarecer as impropriedades detectadas referente à forma de contratação dos monitores de transporte escolar, via Documento nº 06910/20, págs. 1/28 - ID960731.

4. Análise Técnica

Pautada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/1996, artigos 14 e 15, bem como, no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Município de Porto Velho, por meio da Lei Complementar Nº 196 de 25 de novembro de 2004, instituiu Gestão Democrática na Rede Pública Municipal de Ensino, conforme capitulado em seu art.1º, incisos I, II e IV. Disciplinou ser ele o órgão máximo da escola, sendo composto de pais, alunos membros do magistério e demais servidores públicos em efetivo exercício nas unidades escolares, representantes da comunidade escolar.

A entrega à comunidade escolar das aludidas atribuições bem evidencia o intuito do legislador em garantir uma efetiva e democrática participação da comunidade escolar na definição dos projetos político, administrativo e pedagógico de cada uma das unidades escolares.

Paralelo a esta inovação surge a delegação às unidades escolares da gestão de verbas, a qual, no âmbito municipal foi atribuída aos Conselhos Escolares, conforme art. 1º e 2º da Lei Complementar nº 804 /2019.

Assim, verifica-se que o objeto processual, diferente de um processo para contratação temporária de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, trata de um novo modelo de gestão de transporte escolar, adotado pela Secretaria Municipal de Educação, a ser implantando na Capital de Porto Velho, no qual consiste, em aquisição direta de 145 (cento e quarenta e seis) ônibus, para a execução do transporte terrestre na zona rural, e a contratação de motoristas e monitores, contratação está que será realizada via Conselhos Escolares.

Visando o avanço e execução do projeto, foi implementado o Programa de Apoio Financeiro às Escolas Municipais e Outras instituições Públicas da Educação - PROFEM, sendo instituído pela Lei Complementar nº 804/2019, o qual, tem como objetivo o custeio de despesas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

manutenção e pequenos investimentos, definidas nas metas estabelecidas em normas regulamentares, a benefício dos alunos matriculados naquela localidade.

Em defesa, foi arguido que a pratica, bem como, o modus operandi foi adotado a muito em outras municipalidades e estados da federação, aos quais vem-se obtendo êxito, especialmente em Ariquemes, tida como modelo para que Porto Velho publicasse a Lei Complementar nº 804/2019.

Denota-se que os editais do Processo Seletivo Simplificado nº 001 e 002/CE/2020, foram objeto de análise ministerial, conforme o ICP nº 14/2020 e Procedimento nº 20200001010007070, tendo o parquet decidido pelo arquivamento do feito, conforme págs. 13/14 - ID960731.

Observa-se que em análise precípua realizada por este Tribunal, o impedimento para o deferimento do feito, permeou-se em torno da competência dos Conselhos Escolares para a contratação dos monitores de transporte escolar, bem como na violação ao postulado do concurso público, entretanto, em decorrência de reanálise se compreende que o entendimento inicial não se pode prosperar.

Vislumbra-se que os Conselhos Escolares são constituídos por ato próprio, com personalidade jurídica de direito privado, em que instituiu-se, através da Lei Complementar nº 804/2019, autonomia para gerir os recursos recebidos dos programas de repasse, cabendo a eles a observância das normas vigentes na aplicação e execução dos recursos públicos, incluindo a contratação de profissional pessoa física, abarcando deste modo, os valores necessários para o custeio das despesas com motorista e monitores, além de demais encargos inerentes a execução do serviço de transporte escolar.

Ademais, cabe mencionar que do caso em tela infere-se que teria o Estado transferido a pessoa jurídica de direito privado apenas a execução de determinado serviço público, na denominada delegação do serviço público, para pessoa jurídica auxiliar criada por ele para essa finalidade. Destarte, se configura o evento da descentralização da atividade administrativa por colaboração, realizada através de lei.

Portanto, a característica peculiar dos Conselhos Escolares, tanto como gestor de créditos orçamentários quanto como órgão de deliberação paritária Direção-Comunidade Escolar,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

Ihe confere o status de “órgão de cooperação governamental”, ao que haverá, entre o Estado e a pessoa jurídica, ligação de controle e fiscalização.

No mais, conclui-se que os Conselhos Escolares se têm como terceiro setor, visto que se tratam do conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, institucionalizadas e constituídas conforme a lei civil, sem fins lucrativos, que perseguem finalidades de interesse público. Sendo assim, por definição, organizações sociais, de modo a integrarem o Terceiro Setor

Há de salientar-se que a finalidade da descentralização para os conselhos escolares é a inviabilidade de criação de cargos públicos para esse fim. Assim, neste novo sistema não há previsão de criação de cargos, isto porque a contratação não será realizada pelo Município de Porto Velho, mas, pelos Conselhos Escolares. Não havendo incidência do "ingresso no serviço público", haja vista que as contratações serão efetivadas por pessoa jurídica de direito privado, pelo regime celetista.

Mister o registro de que a matéria alvo **não** se trata da contratação no âmbito da Administração Pública para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Em que pese a Constituição permitir a contratação em regime jurídico especial, figurando no ordenamento jurídico como “contratado temporário”, conforme extrai-se do art. 37, inciso IX, no caso em tela não de há de se falar em servidores públicos, vez que estes não atuam como integrantes da categoria geral dos servidores públicos, haja vista a contratação ser realizada por meio de Conselhos Escolares, pessoa jurídica de direito privado, na modalidade celetista.

Nesse sentido, tem-se o conceito moderno, esposado pelo doutrinador administrativista José dos Santos Carvalho Filho quanto aos servidores contratados por tempo determinado. Veja-se:

Servidores públicos temporários, os quais, na verdade, se configuram como um agrupamento excepcional dentro da categoria geral dos servidores públicos. A previsão dessa categoria especial de servidores está contemplada no art. 37, IX, da CF, que admite a sua contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A própria leitura do texto constitucional demonstra o caráter de excepcionalidade de tais agentes. Entretanto, admitido o seu recrutamento na forma da lei, serão eles considerados como integrantes da categoria geral dos servidores públicos. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 647).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

Conforme é possível extrair-se do conceito doutrinário, configurar-se-á como servidor público temporário, apenas quando houver a excepcionalidade temporal atribuída a tais servidores. Outro ponto que merece destaque acerca do tema de contratação temporária de servidores públicos é a natureza da relação jurídica funcional que este terá diretamente com a Administração Pública, o que difere do caso em comento. Assim, resta elucidado que os servidores contratados não se tratam de servidores públicos temporários, tendo em vista a inexistência da figura da Administração Pública como parte da relação jurídica para tais contratações.

Isto posto, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento pacífico acerca do presente elemento processual, conforme STF, ADI 1923, j. em 16.04.2015, senão vejamos:

[...]

As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei.

Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando REGRAS OBJETIVAS E IMPESSOAIS PARA O DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS. 16.

Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente.

Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal”.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX 4

Assim, relativo ao tema, e em acordo com jurisprudência emitida pelo Supremo Tribunal Federal, verifica-se que há ausência de prejuízo ao certame, entendendo-se que o Edital e seus anexos atendem a legislação pertinente. Desse modo, infere-se que o jurisdicionado obteve êxito no seu intento, tendo saneado a irregularidade detectada por esta Corte.

4. Conclusão

Realizada a análise da documentação relativa ao Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Velho, sob as disposições da Constituição Federal e das normas estabelecidas nas Instruções Normativas 13/TCER-2004 e 41/2014/TCE-RO; e analisados os documentos apresentados pelo Sr. Marco Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação, em atendimento ao Decisão Monocrática 0173/2020/GCFCS/TCE-RO, às págs. 1/5 - ID943442, conclui-se que restou comprovado o cumprimento das determinações desta Corte, não tendo estas o condão de macular a lisura do certame.

5. Proposta de encaminhamento

Por todo o exposto, sugere-se, como proposta de encaminhamento, seja reconhecida a **regularidade** do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/CE/2020, nos termos delineados na alínea “b”, do inciso III, do art. 49, da Constituição do Estado de Rondônia, c/c o inciso II, do art. 37, da Lei Complementar nº 154/96 e inciso II, do art. 54 do Regimento Interno, desta Corte de Contas.

Ainda, recomenda-se a elaboração de norma infraconstitucional dispendo sobre a gestão de recursos públicos pelos Conselhos Escolares, os limites, as vedações e as consequências da má utilização dos recursos, bem como sobre o papel do Município na relação com os Conselhos Escolares.

Porto Velho, 03 de dezembro de 2020.

Michel Leite Nunes Ramalho
Coordenador da CEAP/CECEX04
Cad. 406

Em, 3 de Dezembro de 2020



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4