



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PROCESSO: 00938/2020-TCE-RO
CATEGORIA: Atos de Pessoal
SUBCATEGORIA: Edital de Processo Simplificado
INTERESSADO: Ellis Regina Batista Leal Oliveira - Vereadora
CPF nº 219.321.402-63
ASSUNTO: Exame da Legalidade do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/2020
RESPONSÁVEIS: Márcio Antônio Félix Ribeiro – ex-Secretário Municipal de Educação
CPF nº 289.643.222-15
Glucia Lopes Negreiros – Secretária Municipal de Educação
CPF nº 714.997.092-34
ADVOGADOS: Sem Advogados
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
GRUPO: I
SESSÃO: Sessão Virtual de 15 de março de 2021.
SUSPEIÇÃO: Não há suspeitos
IMPEDIMENTO: Não há impedidos
BENEFÍCIOS: Expectativa de controle – Direito – Qualitativo – Outros benefícios.
Aumentar a transparência da gestão – Direito – Qualitativo - Não Financeiro – Incremento de economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública.

EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. ANÁLISE DA LEGALIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MONITORES DE TRANSPORTE ESCOLAR. CONSELHOS ESCOLARES. EMPREGADOS PRIVADOS. DESCENTRALIZAÇÃO. GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA. PROGRAMA DE APOIO E FINANCIAMENTO ÀS ESCOLAS. LEI MUNICIPAL. REPASSE DIRETO DE VERBAS PÚBLICAS. UNIDADES EXECUTORAS. AUTONOMIA MONITORADA. LEGALIDADE. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A descentralização de recursos públicos, como aspecto da gestão escolar democrática e participativa, visa trazer agilidade na execução das despesas escolares, fortalecer a autonomia escolar e buscar maior participação da sociedade.

2. A possibilidade dos Conselhos Escolares receberem e gerenciarem verbas públicas, pressupõe o cumprimento de atividades destinadas a manutenção e desenvolvimento do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

ensino, através de unidades executoras, bem como a necessidade de prestação de contas.

3. As contratações realizadas pelo Conselho Escolar, pessoa jurídica de direito privado, no cumprimento do programa de apoio financeiro, serão efetivadas pelo regime celetista.

4. No caso de as falhas evidenciadas não comprometerem a regularidade do edital, poderá a Corte de Contas considerar o certame legal, com determinações para que a Administração Pública não incorra nas mesmas impropriedades em atos posteriores.

RELATÓRIO

Trata-se de análise da legalidade do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/2020¹, de 1º.4.2020, de iniciativa do Controle Externo desta Corte². O mencionado certame foi deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho - SEMED, para contratação temporária, pelo prazo de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, de 129³ Monitores de Transporte Escolar, adotando como critério de avaliação a análise de títulos, seguindo esquema de pontuação previamente estabelecido no subitem 5 do Edital⁴, para atender as necessidades dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais da Rede Pública de Ensino do Município de Porto Velho das áreas rurais especificadas pelo Edital.

2. A Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX⁴, em análise inaugural⁵, apontou descumprimentos das disposições inseridas na IN nº 041/2014/TCE-RO, relativamente ao não encaminhamento do edital por meio do SIGAP, não comprovação da publicação do edital de processo seletivo simplificado em imprensa oficial, e, ainda, não caracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público que motivou a deflagração do certame em análise, propondo, então, a realização de diligência, na forma do art. 35 da IN nº 013/TCER-2004.

3. Na senda do proposto, prolatei a DM nº 0065/2020/GCFCS/TCE-RO⁶, oportunizando o contraditório e a ampla defesa e fixando prazo para apresentação de razões de justificativas acerca das infringências apontadas no Relatório Técnico Inicial⁷, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96.

¹ ID=880121, págs. 6-26.

² A Unidade Técnica registrou o não encaminhamento do Edital a esta Corte, ID=880590.

³ Relatório Técnico sob a ID=880590, pág. 30 e Edital sob a ID=880121, Anexo II.

⁴ 5. Das Tabelas de Pontuação da Prova de Títulos.

⁵ Relatório Técnico registrado sob a ID=880590, págs. 30-38.

⁶ Documento ID=883093, págs. 40-42.

⁷ Relatório Técnico registrado com o ID=880590, págs. 30-38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

4. Devidamente notificado⁸, o Senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro apresentou defesa⁹, nos termos do Protocolo nº 4520/20, que foi objeto de exame pelo Corpo Instrutivo¹⁰, que concluiu pela comprovação do cumprimento das determinações desta Corte, concernentes ao item I, da referida Decisão, no entanto verificou que os Conselhos Escolares não figuram como órgãos competentes para contratação pública, o que torna o edital eivado de vícios, configurando nova irregularidade, passível de novas diligências.

5. Assim, a partir das justificativas de defesa apresentadas pelo Jurisdicionado, ficou evidente que as falhas inicialmente apontadas foram elididas, pois não seriam capazes de comprometer a legalidade do presente processo seletivo simplificado, no entanto, pela reanálise técnica supracitada, vislumbrou-se a existência de uma possível nova irregularidade, relacionada ao fato de que os Conselhos Escolares não figuram como órgão competente para contratação pública, o que poderia tornar o ato administrativo eivado de vícios.

6. Com isso, como bem sugerido pela Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal CECEX4, tornou-se necessária a realização de diligência, na forma do artigo 35 da Instrução Normativa nº 13/TCER-2004, que assim estabelece:

Art. 35. O Tribunal decidirá pelo conhecimento e arquivamento do edital, se atendidas as formalidades legais; por diligência, no caso de irregularidade ou ilegalidade sanável; ou pela nulidade, se verificado vício insanável.

7. Desta feita, essa possível impropriedade foi submetida à Responsabilidade do Senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro – Secretário Municipal de Educação de Porto Velho - SEMED, uma vez que, além de ser o ordenador de despesa, foi quem assinou o Termo de Referência, razão pela qual exarei a DM 0173/2020-GCFCS/TCE-RO¹¹.

8. Analisadas as razões defensivas¹² apresentadas pelo responsável, a Unidade Técnica desta Corte de Contas (CECEX4) concluiu¹³ que o Edital e seus anexos atendem a legislação pertinente, assim se manifestando:

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.

⁸ IDs= 883286 e 908319, Mandados de Audiência nº 62 (devolvido) e 104/20 - 2ª Câmara (entregue em mãos).

⁹ Documento ID=922917.

¹⁰ Documento ID=941220, págs. 59-82.

¹¹ ID=943442.

¹² Protocolizada sob o nº 06910/20, tempestivamente conforme Certidão ID=961171.

¹³ ID=973454.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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.

9. Instado, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 0599/2020 – GPYFM¹⁴, subscrito pela Douta Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo, convergindo com o Corpo Técnico, opinou pela legalidade do Edital, conforme trecho a seguir transcrito:

Ante o exposto, convergindo com o encaminhamento proposto na análise técnica, opina o Ministério Público de Contas:

1) pela legalidade do processo seletivo 002/SEMAD/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, posto que os elementos do edital estão em concordância com a legislação vigente; e

2) por determinação aos responsáveis que em futuros procedimentos adotem as seguintes medidas:

2.1. disponibilize ao Tribunal de Contas, por meio da plataforma do Sistema Integrado de Gestão Pública – SIGAP, o edital de processo seletivo simplificado a ser deflagrado na mesma data em que for publicado, conforme determina o artigo 1º da Instrução Normativa 41/2014/TCE-RO;

2.2. encaminhe eletronicamente, no prazo acima disposto comprovante de publicação do edital de processo seletivo em imprensa oficial, conforme determina o art. 3º, II, “a”, da Instrução Normativa 41/2014/TCE-RO.

É o parecer.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

10. Versam os autos sobre a análise da legalidade do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/2020, autuado por iniciativa do Controle Externo desta Corte, uma vez o jurisdicionado não o encaminhou a este Tribunal. O mencionado certame foi deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho - SEMED, tendo por objeto a contratação de Monitor de Transporte Escolar, para atender as necessidades dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais da Rede Pública de Ensino do Município de Porto Velho da área rural especificada pelo edital.

11. Foi juntado a estes autos a documentação encaminhada¹⁵ pela Vereadora Ellis Regina Batista Leal, Ofício nº 061/GVER/CMPV/2020, reiterando o Ofício nº 027

¹⁴ ID=978044.

¹⁵ Em 10.8.2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

GVER/CMPV/2020¹⁶, por meio da qual comunicou possíveis irregularidades nos Editais de Processo Seletivo Simplificado nº 001 e 002/2020.

11.1 Nos termos do Ofício nº 027 GVER/CMPV/2020 a ilegalidade suscitada pela Vereadora é de que não existe na estrutura funcional do Poder Executivo municipal o cargo de Motorista de Ônibus Escolar (Edital nº 001/2020) ou de Monitor de Transporte Escolar (Edital nº 002/2020), dessarte, não sabe como foi fixada a remuneração, carga horária e atribuições dos referidos cargos.

11.2 Por meio do despacho de 15.9.2020¹⁷, determinei a juntada da documentação a estes autos, bem como, juntada de cópia digitalizada nos autos nº 00937/2020 que analisa o Processo Seletivo Simplificado nº 001/2020.

12. Pois bem. O processo seletivo simplificado é exceção à regra do artigo 37, inciso II, da CF/88 - obrigatoriedade de concurso público - sendo requisitos para sua realização a edição de lei regulamentando a matéria e demonstração da necessidade temporária de excepcional interesse público (inciso IX).

13. Em análise técnica¹⁸ preliminar foram identificadas irregularidades que, submetidas a responsabilidade do senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro, foram elididas mediante a documentação e as razões de justificativas apresentadas, entretanto, após reanálise¹⁹ emergiu nova irregularidade que foi imputada ao responsável.

13.1 A Unidade Técnica arguiu que os Conselhos Escolares não figuravam como órgão competente para contratação pública, o que tornaria o ato administrativo eivado de vício, por caracterizar violação ao postulado do concurso público.

13.2 Reabri o prazo para que novas justificativas fossem apresentadas por meio da DM nº 0173/2020-GCFCS/TCE-RO²⁰, as quais foram juntadas tempestivamente aos autos visando esclarecer a impropriedade detectada²¹.

14. Aqui, cabe constar que o presente processo de contratação temporária de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, visa atender um novo modelo de gestão de transporte escolar, adotado pela Secretaria Municipal de Educação, a ser implantado em Porto Velho, no qual consiste, em aquisição direta de 145 (cento e quarenta e cinco) ônibus, para a execução do transporte terrestre na zona rural, e a contratação de motorista e monitores, via Conselhos Escolares.

14.1 O Município de Porto Velho, com amparo no Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172/01), adotou a Gestão Democrática na Rede Pública Municipal de Ensino, por meio da Lei Complementar nº 196/04, e com base nesses diplomas, instituiu o Programa de

¹⁶ Em atendimento ao despacho de 2.6.2020, o ofício 027 GVER/CMPV/2020, de 27 de abril de 2020, foi juntado ao protocolo 03054/20, que tratou de outros 5 expedientes encaminhados pela Parlamentar.

¹⁷ ID=939881.

¹⁸ ID=850590.

¹⁹ ID=941220.

²⁰ ID=943442.

²¹ Protocolo nº 6910/20, ID=960731.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Apoio Financeiro às Escolas Municipais e outras Instituições Públicas da Educação – PROAFEM, através da Lei Complementar 804/2019.

14.2 O programa criado pelo Município estabelece uma descentralização administrativa e financeira, visando maior participação e autonomia das instituições municipais de ensino na gestão escolar, possibilitando o repasse de recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive a contratação de prestadores de serviços, pessoa física ou jurídica.

14.3 Os Conselhos Escolares estão autorizados, por meio Lei Complementar 804/2019, a receber e gerenciar recursos públicos, através das unidades executoras, pessoa jurídica de direito privado, cabendo a eles a observância das normas vigentes na aplicação e execução de atividades destinadas a manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como a necessidade de prestação de contas.

14.4 E a exemplo do que ocorre com a merenda, o município repassará direto à conta da unidade executora, os valores necessários para custeio das despesas relativas ao serviço de transporte escolar, incluindo a contratação de motoristas e monitores. Uma das justificativas para adoção desse novo modelo de gestão do transporte escolar é a inviabilidade de criação de cargos públicos para atender esse fim, bem como as vantagens observadas com possibilidade de contratação de pessoas da própria comunidade a ser atendida.

14.5 Por oportuno, cabe frisar que as funções de motorista e monitor de transporte escolar, não estão afetos a atividade fim do sistema educacional.

15. Nesse sentido, observo que no caso em exame o Poder Público transferiu 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. De modo que, se configura o evento da descentralização da atividade administrativa por colaboração, realizada através de lei.

16. Verifica-se, portanto, a característica peculiar dos Conselhos Escolares, tanto como gestor de créditos orçamentários quanto como órgão de deliberação paritária Direção-Comunidade Escolar, lhe conferindo o status de “órgão de cooperação governamental”, ao que haverá, entre o Poder Público e a pessoa jurídica, ligação de controle e fiscalização.

17. 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 tendo incidência de “ingresso no serviço público”, e sim contratações realizadas por pessoa jurídica de direito privado, pelo regime celetista.

18. Por fim, o objeto do feito não é a contratação no âmbito da Administração Pública para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, em que pese a Constituição contemplar a contratação em regime jurídico especial, e sim contratação privada, tendo em vista a inexistência da figura do Poder Público como parte da relação jurídica.

19. Em remate, colaciono posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, conforme STF, ADI 1923, j. em 16.04.2015, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

[...]

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 nº9.637/98, art.4º, VIII), fixando REGRAS OBJETIVAS E IMPESSOAIS PARA O DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS.

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”.

[...]

19.1 Como se vê da jurisprudência do STF, denota-se que no caso em tela não há a presença de prejuízo ao certame, compreendendo que o Edital e seus anexos estão em consonância com a legislação pertinente, de modo que se infere que o jurisdicionado obteve êxito no seu intento, tendo saneado a irregularidade detectada por esta Corte.

20. Assim, corroboro com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas que indicam pela regularidade do processo seletivo simplificado nº 002/2020 deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho - SEMED, com escopo de contratar por tempo determinado por Conselhos Escolares, pessoa jurídica de direito privado, pelo regime celetista, 129 Monitores de Transporte Escolar, uma vez que houve o atendimento aos requisitos legais e regulamentares atinentes à matéria.

PARTE DISPOSITIVA

21. Assim, diante de todo o exposto, convergindo com o proposto pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, submeto a esta egrégia Câmara o seguinte **VOTO**:

I – Considerar legal o Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 002/2020, deflagrado pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho, através da Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho - SEMED, de responsabilidade do Senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro – ex-Secretário Municipal de Educação, CPF nº 289.643.222-15, tendo por objeto a contratação pelo regime celetista de 129 Monitores de Transporte Escolar por meio dos Conselhos Escolares, pessoa jurídica de direito privado, tendo em vista que restou comprovado sua legalidade, nos termos delineados no art. 49,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

inciso III, alínea “b”, da Constituição do Estado de Rondônia c/c o art. 37, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 154/96 e art. 54, inciso II, do Regimento Interno, desta Corte de Contas.

II – Determinar à Senhora **Glauca Lopes Negreiros**, CPF nº 714.997.092-34 – Secretária Municipal de Educação de Porto Velho, ou a quem vier substituí-la, que observe o prazo fixado no art. 1º, da Instrução Normativa nº 41/2014/TCE-RO para inserção dos editais e documentos pertinentes no sistema, sob pena de multa, nos termos do art. 4º da mesma IN²², pois a disponibilização em atraso a esta Corte pode prejudicar, por falta de tempo hábil, o controle de legalidade de maneira efetiva, devendo adotar, em procedimentos futuros, as seguintes medidas:

1) Disponibilizar ao Tribunal de Contas, por meio da plataforma do Sistema Integrado de Gestão Pública – SIGAP, o edital de processo seletivo simplificado a ser deflagrado na mesma data em que for publicado, conforme determina o artigo 1º da Instrução Normativa nº 41/2014/TCE-RO;

2) Encaminhar eletronicamente, no prazo acima disposto comprovante de publicação do edital de processo seletivo em imprensa oficial, conforme determina o art. 3º, II, “a”, da Instrução Normativa nº 41/2014/TCE-RO.

III – Recomendar à Senhora **Glauca Lopes Negreiros**, CPF nº 714.997.092-34 – Secretária Municipal de Educação de Porto Velho, ou a quem vier substituí-la, que elabore norma infraconstitucional dispoendo 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;

IV – Dar conhecimento, da Decisão à Senhora Ellis Regina Batista Leal Oliveira – Vereadora, informando-a que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, encontram-se disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br); e

V – Dar ciência, via Diário Oficial, do teor desta Decisão, inclusive para efeito de contagem de prazos recursais, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual nº 749/13;

VI – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que, adotadas as medidas de praxe, archive-se.

Sala das Sessões – 2ª Câmara, 15 de março de 2021.

²² Art. 4º Não remeter ou remeter intempestivamente quaisquer dos documentos mencionados nesta Instrução Normativa, eletrônicos ou não, sem prejuízo de outras sanções legais, poderá sujeitar o responsável à aplicação de multa, na forma do artigo 55, II, da Lei Complementar nº 154/96.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator