



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 19426/18

Administração direta estadual. Secretaria de Estado da Educação. Denúncia. Contratos de gestão. Irregularidades na contratação de pessoal por organizações sociais. Ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública. Conhecimento e procedência da denúncia. Aplicação de multas e outras providências.

Recurso de Reconsideração. Conhecimento e não provimento.

Encaminhamento à Secretaria do Tribunal Pleno para providências quanto ao Recurso de Apelação contido nos autos e ainda não apreciado.

ACÓRDÃO AC1 – TC 00596/22

RELATÓRIO

1. Cuidam os presentes autos de **Denúncia** formulada pelo **Ministério Público do Trabalho - 13º Região**, em face de supostas irregularidades praticadas por meio das **Organizações Sociais Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais (ECOS)** e **Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde (INSAÚDE)**, especialmente no tocante à **contratação de pessoal**.
2. Esta **1ª Câmara**, na sessão de **02/07/21**, por meio do **Acórdão AC1 TC 00753/21**, decidiu:
 - 2.1. **CONHECER** da presente **DENÚNCIA** e, no mérito, **JULGÁ-LA PROCEDENTE**;
 - 2.2. **APLICAR MULTA** no valor de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), o equivalente a **89,99 UFR/PB**, ao **Sr. Aléssio Trindade de Barros**, então Secretário de Estado da Educação, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, por descumprimento de normas legais, assinando-lhe o **PRAZO** de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;
 - 2.3. **APLICAR MULTA** no valor de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), o equivalente a **89,99 UFR/PB**, ao **Sr. Elço José de Oliveira Júnior**, representante legal da Organização Social ECOS, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, por descumprimento de normas legais, assinando-lhe o **PRAZO** de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 2.4. **APLICAR MULTA**, no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, o equivalente a **89,99 UFR/PB**, ao **Sr. Nelson Alves Lima**, representante legal da Organização Social INSAUDE, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, por descumprimento de normas legais, assinando-lhe o **PRAZO** de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;
 - 2.5. **RECOMENDAR** à atual gestão da Pasta da Educação no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e a legislação concernente à celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais, em futuros certames, de modo a não repetir as eivas ora constatadas;
 - 2.6. **REMETER** os autos ao **Ministério Público Estadual** para conhecimento e adoção das medidas que aquele Parquet entender cabíveis.
 - 2.7. **ENCAMINHAR** dos autos à **DIAFI** para formalização de processos específicos, **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**, com vistas ao **EXAME DAS DESPESAS** decorrentes dos Contratos Excepcional de Gestão Pactuada nº 061/2017 e 062/2017, com a urgência que o caso requer.
3. A decisão foi publicada na edição do **Diário Oficial Eletrônico de 12/07/21**.
 4. Inconformado, o **Sr. NELSON ALVES LIMA**, representante do **INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE – INSAÚDE**, interpôs **Recurso de Apelação** contra a decisão supra referida (documento TC 55.309/21).
 5. O **Sr. ALÉSSIO TRINDADE DE BARROS**, por seu turno, interpôs **Recurso de Reconsideração** do **Acórdão AC1 TC 00753/21**, pleiteando a declaração de AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE, especialmente no tocante à contratação de pessoal pelas Organizações Sociais Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais (ECOS) e Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde (INSAÚDE), bem como o afastamento da MULTA aplicada.
 6. A **Unidade Técnica**, em análise de fls. 1512/1526, **examinou as duas petições recursais, concluindo por não terem sido apresentados argumentos capazes de modificar o teor do Acórdão AC1 TC 00753/21**.
 7. A **Representante do MPC**, em parecer de fls. 1529/1535, opinou:
 - 7.1. **EM PRELIMINAR**, pelo **conhecimento dos presentes Recursos de Apelação e de Reconsideração**, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal, bem assim pelo não acatamento da preliminar levantada pelo Sr. Aléssio Trindade de Barros no recurso de reconsideração;
 - 7.2. **NO MÉRITO**, pelo **não provimento dos vertentes Recursos**, mantendo-se na íntegra a decisão consubstanciada no **Acórdão AC1-TC-00753/21**.
 8. O processo foi incluído na pauta da presente sessão, **efetuadas as comunicações de estilo**. É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Em primeiro plano, há de se observar que os interessados manejaram **duas espécies recursais distintas**: o **Sr. Aléssio Trindade de Barros** interpôs **Recurso de Reconsideração**, ao passo que o **Sr. Nelson Alves Lima**, representante do INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE – INSAÚDE, interpôs **Recurso de Apelação**, ambos contra a mesma decisão desta Câmara.

A distinção é pertinente, tendo em vista a competência regimental para apreciação dos dois Recursos. O **Regimento Interno** estabelece que compete às Câmaras julgar os Recursos de Reconsideração interpostos contra suas decisões (art. 18, III), mas cabe ao Tribunal Pleno o julgamento dos Recursos de Apelação interpostos contra decisões de qualquer uma de suas Câmaras (art. 7º, II, h):

Art. 7º. Compete privativamente ao Tribunal Pleno:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

(...)

II – julgar:

h) Recursos de Apelação contra decisões das Câmaras ou contra decisões singulares;

Art. 18. Compete, ainda, às Câmaras:

(...)

III – em relação às suas próprias decisões:

a) preparar e encaminhar à deliberação do Tribunal Pleno os Recursos de Apelação;

b) apreciar Embargos de Declaração e Recursos de Reconsideração;

Observe-se, ainda, que o **Recurso de Apelação**, por determinação regimental, tem a relatoria sorteada dentre os outros Conselheiros, saindo das mãos do Relator originário:

Art. 87, § 4º. *Os recursos de apelação de decisões das Câmaras terão, no Tribunal Pleno, Relator diferente do sorteado na Câmara competente, sem prejuízo da participação do Relator original na apreciação e no julgamento do recurso, com direito a voto, quando for o caso.*

Desta forma, embora a **Unidade Técnica**, com acerto, tenha procedido ao exame conjunto das duas petições recursais, a apreciação dos Recursos se dará em dois momentos distintos, a fim de dar cumprimento às determinações regimentais.

Nesta oportunidade, portanto, limito-me a discutir as argumentações expostas no **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. Aléssio Trindade de Barros** às fls. 1478/1504 e a consequente análise técnica, por ser da competência do Relator originário e desta Câmara.

O **Recurso de Reconsideração** em exame merece ser **conhecido**, porquanto interposto tempestivamente e por parte legitimada para tanto.

Quanto ao **mérito**, convém repisar as **eivas remanescentes** da instrução e motivadoras da decisão atacada. A **denúncia** centrou-se em irregularidades concernentes à contratação de pessoal, no âmbito dos contratos de gestão firmados pelo Governo do Estado da Paraíba, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação.

- **Em relação à ECOS (contrato de gestão 062/17):**
 - Processo de seleção sem a publicação do Regulamento de Pessoal da OS, nem de edital estabelecendo as normas do certame;
 - Ausência de divulgação do processo de seleção nos meios de comunicação e no sítio eletrônico da OS;
 - Direcionamento das contratações para pessoas que já trabalhavam nas unidades escolas, através de contratações precárias e irregulares.
- **Em relação à INSAÚDE (Contrato de Gestão nº 061/17):**
 - Ausência de divulgação do processo de seleção nos meios de comunicação e no sítio eletrônico da OS;
 - Direcionamento das contratações para pessoas que já trabalhavam nas unidades escolas, através de contratações precárias e irregulares;
 - Contratações com inobservância ao Regulamento de Pessoal da OS.

Por essas eivas, os fatos denunciados foram considerados procedentes e, ao **Sr. Aléssio Trindade de Barros**, foi aplicada **multa** no montante de **R\$ 5.000,00**.

O **recorrente alega**, em resumo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- As organizações sociais não estão obrigadas a realizar concurso público, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 1943/DF);
- Em que pese o fato de que as Organizações Sociais não serem obrigadas a realizar processos seletivos segundo as normas aplicadas à Administração Pública, a divulgação da seleção de pessoal foi efetuada dentro das diretrizes cabíveis e suficientes para dar conhecimento aos eventuais candidatos, tanto quanto fazem outras entidades de natureza privada, frise-se, quando da divulgação da existência de vagas de trabalho;
- A época da seleção ora auditada fora publicado no sítio eletrônico, tanto da Organização Social ECOS, quanto da INSAÚDE, Editais referentes aos respectivos processos seletivos, estabelecendo critérios e requisitos para a aprovação dos possíveis candidatos, o que demonstraria a existência de critérios objetivos e impessoais para as contratações;
- O fato de terem sido contratados pelas Organizações Sociais indivíduos que exerciam anteriormente funções nas escolas da Rede Estadual de Ensino, não implica em inobservância ao princípio da impessoalidade, uma vez que não há qualquer irregularidade em considerar a “experiência anterior” como critério de seleção;
- Não haveria responsabilidade solidária do Titular da Pasta da Educação, pois as entidades executam suas atividades em nome próprio, não havendo caracterização de responsabilidade solidária e ainda por ausência de hierarquia e subordinação entre a Administração Pública e as entidades privadas do terceiro setor no âmbito dos Contratos de Gestão;
- O vínculo estabelecido entre a OS e seus trabalhadores é eminentemente privado, por meio de contrato de trabalho que não conta com a interveniência estatal;
- O Gestor da SEECT, não praticou diretamente nenhum ato administrativo pelo simples fato de não haver previsão legal que lhe incumbisse de fiscalizar as relações contratuais privadas realizadas pela OS, vez que a fiscalização e o controle dos contratos de gestão limitam-se a averiguar o cumprimento de metas e resultados.

A **Auditoria**, com propriedade, rebateu essas afirmações e asseverou:

- O interessado, mais uma vez, deixou de comprovar a publicação do regulamento de admissão de pessoal anterior à seleção, que ocorreu em setembro de 2017, enquanto que a publicação apenas se deu em maio de 2018. Assim, persiste a falha referente à ausência de publicidade nos processos de seleção de pessoal das duas organizações sociais;
- Também não é aceitável que se alegue que a contratação de servidores públicos que já trabalhavam nas unidades de educação sob o argumento de possuírem “experiência anterior”, posto que a prática se mostra como verdadeiro artifício para elevar a remuneração dos servidores por meio de vínculo precário sem previsão legal.
- Não se comprovou a observância às disposições do Regulamento de Pessoal da OS quando das contratações objetos da denúncia.

Primeiramente, seguindo entendimento ministerial, **não vislumbro qualquer razão para afastar a responsabilidade solidária do recorrente**. A alegação de que o vínculo empregatício é de natureza privada e restrito à OS e ao contratado não justifica a renúncia, pelo gestor público, ao seu dever de zelar pelo cumprimento aos princípios constitucionais de moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Afinal, os encargos de pessoal decorrentes do contrato de gestão são suportados por verbas públicas e destinados ao atendimento de necessidades públicas. A responsabilidade do gestor está longe de ser apenas a de transferir o dinheiro: cabe a ele comprovar que o modelo de gestão pactuada traz efetivamente vantagens ao atendimento do interesse público e vigiar a execução do contrato de modo a evitar o desvirtuamento dos objetivos pactuados.

Inconcebível que, por intermédio de contratos de gestão, sejam permitidas contratações de pessoal com favorecimento, sem critérios claros e à revelia da sociedade. Há, sim, a obrigação do Poder Público de verificar o procedimento utilizado pela OS ao selecionar seu pessoal no âmbito do contrato de gestão celebrado.

Esta, inclusive, é a posição assentada pelo **Tribunal Pleno desta Corte de Contas**, que, ao examinar em diversas oportunidades a **execução de contratos de gestão**, reconheceu, de forma pacífica, a responsabilidade in vigilando do Secretário de Estado.

O dever de zelar pela observância dos princípios constitucionais já mencionados na condução da contratação de pessoal no âmbito dos contratos de gestão já é, há muito reconhecida pelo **STF** e deriva, obviamente, da interpretação sistemática dos dispositivos da **Carta Magna**. Em reforço a este posicionamento, o próprio **Estado da Paraíba** fez alterações na Lei Estadual nº 9.454/2011



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- que estabeleceu o Programa de Gestão Pactuada - por meio da Lei Estadual nº 13.095/18, que acrescentou o parágrafo 2º ao art. 13:

§ 2º A contratação de empregados e de empresas prestadoras de serviços pela Organização Social será realizada em conformidade com as leis trabalhistas e com o direito civil, devendo ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e nos termos dos regulamentos próprios de cada entidade.

Portanto, expressamente prevista a obrigatoriedade defendida.

Os demais argumentos do recorrente carecem de consistência, por procurarem amparo, exatamente, na exclusiva responsabilidade da organização social sobre sua política de pessoal, o que, como se viu, é **entendimento insustentável.**

Isto posto, filio-me ao entendimento técnico e ao parecer ministerial e **voto** pelo **conhecimento** do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. **Aléssio Trindade de Barros** e, no **mérito**, pelo:

1. **Não provimento do Recurso de Reconsideração** supra caracterizado, mantendo-se integralmente o **Acórdão AC1 TC 00753/21**;
2. **Encaminhamento dos presentes autos à Secretaria do Tribunal Pleno**, para providências quanto à redistribuição do processo, em conformidade com o art. 87, § 4º do Regimento Interno, tendo em vista a interposição de **Recurso de Apelação** pelo Sr. Nelson Alves Lima (fls. 1466/1476).

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 19426/18, e considerando o Relatório da Auditoria e o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, ACORDAM os MEMBROS da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, EM conhecer o RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO interposto pelo Sr. Aléssio Trindade de Barros e, no mérito:

1. **NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração supra caracterizado, mantendo-se integralmente o Acórdão AC1 TC 00753/21;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

2. ENCAMINHAR os presentes autos à Secretaria do Tribunal Pleno, para providências quanto à redistribuição do processo, em conformidade com o art. 87, § 4º do Regimento Interno, tendo em vista a interposição de RECURSO DE APELAÇÃO pelo Sr. Nelson Alves Lima (fls. 1466/1476).

*Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 1ª Câmara do TCE/PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 05 de maio de 2022.*

Assinado 6 de Maio de 2022 às 14:33



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 8 de Maio de 2022 às 10:59



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO