

## ACÓRDÃO Nº 005539/2024-PLENV

1 PROCESSO: 260172-9/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: ANDRÉ LUIS CRUZ MION

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRO

5 RELATORA: ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** com **NOTIFICAÇÃO PESSOAL**, **COMUNICAÇÃO** e **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 4

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willemann, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verдини Maia

11 DATA DA SESSÃO: 19 de Fevereiro de 2024

**Andrea Siqueira Martins**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

## VOTO GCS-2

**PROCESSO: 260.172-9/23**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRO**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**REPRESENTAÇÃO. SUPOSTA  
IRREGULARIDADE NA FORMALIZAÇÃO DE  
AJUSTES PRECÁRIOS NO ÂMBITO DA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.  
PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE  
ADMISSIBILIDADE. NECESSIDADE DE  
FACULTAR AO JURISDICIONADO A  
POSSIBILIDADE DE APRESENTAR DEFESA  
SOBRE O NARRADO PELO REPRESENTANTE.  
CONTRADITÓRIO COMO FORMA DE EVITAR  
SURPRESA AO LITIGANTE. CONHECIMENTO.  
NOTIFICAÇÃO. COMUNICAÇÕES. EXPEDIÇÃO  
DE OFÍCIO.**

Trata-se de representação formulada em face da Prefeitura Municipal de Cordeiro, em virtude de suposta irregularidade na formalização de ajustes precários no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

Em primeira apreciação do feito, o Corpo Instrutivo sugeriu a adoção das seguintes medidas:

“Diante das informações expostas na epígrafe, esta 1ª CAP sugere a adoção das medidas a seguir aduzidas:

I. O CONHECIMENTO da Representação, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do RITCERJ;

II. A COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, ao atual Prefeito do Município de Cordeiro, para que se pronuncie quanto ao mérito desta Representação, no prazo legal, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações, bem como para que adote as seguintes DETERMINAÇÕES:

a) Envide esforços no sentido de encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo municipal para criação e aprovação, na estrutura administrativa da Prefeitura de Cordeiro, do cargo de 'Apoiador Escolar' (ou outra nomenclatura correspondente), cuja função estará adstrita à assistência aos alunos com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento, superdotação e/ou altas habilidades, observando-se os arts. 48, X, 61, § 1.º, II, alínea 'a', e 169, § 1º, I e II, todos da CF/1988 c/c os arts. 114, VIII, 130, I, 149, VII e 170, §1º e II, da Lei Orgânica do Município de Cordeiro;

b) Proceda em até 120 dias, após a criação do cargo mencionado no item anterior, os estudos necessários para a realização de concurso público, visando ao provimento das vagas correspondentes no ano de 2025, com a consequente substituição dos candidatos aprovados pelos servidores contratados temporariamente.

c) Encaminhe ao Poder Legislativo proposta de lei, em caráter abstrato, que disponha sobre as admissões temporárias no município, incluindo as hipóteses ensejadoras dessas contratações, disciplinando, ainda, os prazos de vigência contratual e as eventuais prorrogações, seguindo os preceitos constitucionais e o entendimento do STF consolidado no tema 612, de repercussão geral.

III. A COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, ao atual Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Cordeiro para CIÊNCIA desta decisão e para que, unindo forças ao Executivo Municipal e ao regular exercício do controle externo, acompanhe e coopere na adoção das medidas aqui determinadas por esta Corte.

IV. A COMUNICAÇÃO ao representante, fornecendo-lhe CIÊNCIA do inteiro teor desta decisão, nos moldes do art. 110 do RITCERJ."

O Ministério Público de Contas posicionou-se de acordo com as proposições instrutivas.

### **É o relatório.**

Após analisar os elementos constantes do presente processo de controle externo, verifico, em conformidade com o entendimento sustentado pela equipe técnica, que a **exordial se reveste dos pressupostos de admissibilidade** estabelecidos nos arts. 108 e 109, do RITCERJ, impondo-se, assim, o seu conhecimento.

**Quanto aos critérios para exame do mérito**, quais sejam, risco, materialidade, relevância e oportunidade, previstos no art. 111, do RITCERJ, **verifico a presença deles.**

No mérito, reitero que a presente representação versa sobre suposta irregularidade na formalização de ajustes precários no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Cordeiro. Veja-se, por relevante, trecho da instrução técnica que aborda os fatos narrados pelo representante:

“A princípio, o representante alega que, em 08/02/2022, o Executivo protocolou a Mensagem 004/2022<sup>1</sup> ao Legislativo, a fim de que fosse deliberado e votado o Projeto de Lei 26/2022<sup>2</sup>, o qual tinha como uma de suas finalidades a autorização da contratação de 35 profissionais de Apoio Escolar para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação. Estão compreendidos na referida função os seguintes segmentos: Mediador Educacional, Ledor, Cuidador, Tradutor/Intérprete de Libras e Guia Intérprete.

Destaca-se que a norma proposta fora aprovada e convertida na Lei 2.577/2022<sup>3</sup>, que entrou em vigor na data de sua publicação, em 09/02/2022.

Ato contínuo, em 10/11/2022, o Poder Executivo remeteu nova Mensagem ao Legislativo, sob o número 068/2022<sup>4</sup>, no intuito de que fosse aprovado o Projeto de Lei 133/2022<sup>5</sup>, que versava sobre a contratação temporária de 5 profissionais de Apoio Escolar para atuação na rede municipal de ensino, seguindo a ordem de classificação do processo seletivo 01/2022, promovido com base na Lei 2.577/2022.

Fazendo referência à Mensagem 068/2022, o representante destaca o trecho abaixo como sendo, em seu entendimento, a justificativa apresentada pela Prefeitura para fundamentar a aprovação legislativa:

O presente Projeto de Lei tem como principal objetivo o atendimento à Secretaria de Educação, que se encontra carente de servidores, **em especial, mediador educacional**, para atuação nas áreas de Educação Infantil e ensino fundamental. (Grifo nosso).

Ocorre que a Câmara de Vereadores consentiu na aprovação do Projeto de Lei 133/2022, viabilizando a entrada da Lei 2.670/2022<sup>6</sup> no ordenamento jurídico municipal, a qual passou a vigorar na data de sua

<sup>1</sup> Protocolo Eletrônico #4323510, p. 2.

<sup>2</sup> Protocolo Eletrônico #4323510, p. 3.

<sup>3</sup> Protocolo Eletrônico #4323510, p. 14.

<sup>4</sup> Protocolo Eletrônico #4323509, p.2.

<sup>5</sup> Protocolo Eletrônico #4323509, p.3.

<sup>6</sup> Protocolo Eletrônico #4323509, p. 10.

publicação, a saber, 25/11/2022.

Em sequência, em 30/10/2023, na oportunidade de discursar na tribuna livre, cuja ata<sup>7</sup> está anexada aos autos, e, ainda, com base na leitura do relatório<sup>8</sup> da sessão ordinária realizada em 13/11/2023, restou claro que o parlamentar insistiu em defender a criação de cargos efetivos de Apoio Escolar e, por conseguinte, a realização de concurso público para preenchimento desses.

O vereador expôs a relevância do serviço de Apoio Escolar, segundo ele, função cada vez mais necessária e frequente no Município de Cordeiro, contabilizando, apenas em 2023, 106 alunos que demandaram da assistência desses profissionais.

Ele ressalta que, em 2022, foi aberto um processo seletivo para a contratação de agentes da mencionada área, sendo que, conforme dispõe o art. 10 da Lei 2.577/2022, o instrumento jurídico que rege a contratação desses tem validade de 12 meses, podendo, de forma justificada, ser prorrogado, uma única vez, pelo mesmo período. Nesse sentido, sendo firmado em 2022, o contrato teria com termo final o ano 2024.

O edil também afirma que discorda da forma com a qual a gestão municipal vem atuando, uma vez que, ainda no exercício de 2019, sendo outro o titular da Prefeitura de Cordeiro, a contratação dos profissionais de Apoio Escolar foi indevidamente prorrogada. Dessa forma, consoante pontua o vereador, ao invés de promover estudos para a realização de concurso público para a área, o município se limitou a, mais uma vez, em 2022, editar um novo projeto de lei para a contratação de novos agentes públicos para atuarem na sobredita função.

Importa destacar que a Lei 2.422/2019<sup>9</sup>, que dispunha sobre a criação da função pública de Apoio Escolar, foi revogada pela Lei 2.577/2022. De acordo com o afirmado pelo representante, com a revogação daquela, a função de Apoio Escolar deixou de existir.

A Lei 2.577/2022 também revogou expressamente a Lei 2.143/2017<sup>10</sup>, que tratava sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, na Administração direta e indireta do Município de Cordeiro.

Aconteceu que, em 10/11/2023, o Executivo municipal protocolou outra Mensagem ao Legislativo, de número 038/2023<sup>11</sup>, a fim de que fosse apreciado e votado o Projeto de Lei 091/2023<sup>12</sup>, o qual fora aprovado e convertido na Lei 2.743/2023<sup>13</sup>, que entrou em vigor no dia 14/11/2023. Tal normativo trata a respeito da contratação temporária de 50

---

<sup>7</sup> Protocolo Eletrônico #4323508.

<sup>8</sup> Protocolo Eletrônico #4323506.

<sup>9</sup> Protocolo Eletrônico #4323503.

<sup>10</sup> Protocolo Eletrônico #4323504.

<sup>11</sup> Protocolo Eletrônico #4323507, p. 2.

<sup>12</sup> Protocolo Eletrônico #4323507, p. 3.

<sup>13</sup> Protocolo Eletrônico #4323507, p. 10.

profissionais de Apoio Escolar por meio de processo seletivo simplificado.

Todavia, consoante alertado na exordial pelo representante, a Lei 2.743/2023 'tem sustentação na Lei 2.143/2017 e na Lei 2.422/2019, sendo que ambas foram expressamente revogadas pela Lei 2.577/2022', como bem mencionado em linhas acima deste administrativo.

O representante também aduz que, no dia 24/11/2023, foi publicado o Decreto 113/2023<sup>14</sup>, que dispõe sobre o processo seletivo simplificado 01/2023, editado de acordo com a Lei 2.743/2023, para preenchimento de 50 vagas na função de Apoio Escolar.

Por derradeiro, o vereador coadunou aos autos a Ação Civil Pública 0800432-27.2023.8.19.0017<sup>15</sup>, movida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em face do Município de Casimiro de Abreu, que trata de matéria similar a essa, salvo quanto à nomenclatura empregada que, no caso da Prefeitura de Cordeiro, corresponde à função de Apoio Escolar, enquanto que em Casimiro de Abreu, à função de Mediador. Na oportunidade, o Juízo da Vara única da comarca de Casimiro de Abreu assim decidiu, em 07/03/2023:

Ante o exposto, defiro em parte o pedido de tutela de urgência, com base no artigo 300 do CPC, para que a administração do Município de Casimiro de Abreu, (I) no prazo máximo de 40 (quarenta) dias promova, observando-se os ditames legais (arts. 48, inciso I, 61, § 1.º, inciso II, alínea 'a', e 169, § 1.º, incisos I e II, todos da Constituição da República), a criação e aprovação, na estrutura administrativa do referido ente, do cargo de 'mediador' (ou outro correspondente), cuja função será exclusivamente adstrita ao acompanhamento especializado do aluno com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação, (II) promova, após a criação do referido cargo, os estudos necessários para realização de novo concurso público para provimento das vagas correspondentes no ano de 2024, com a consequente substituição dos candidatos aprovados pelo servidores contratados temporariamente.

De acordo com os fatos narrados neste tópico, nota-se a indisposição do parlamentar com as reiteradas contratações temporárias para a função de Apoio Escolar que vem ocorrendo na Secretaria Municipal de Educação, motivo pelo qual adentrou com esta Representação nesta Corte, a qual, no tópico seguinte, terá sua análise de mérito realizada.”  
– (grifos no original)

<sup>14</sup> Protocolo Eletrônico #4323505.

<sup>15</sup> Protocolo Eletrônico #4323502.

Após análise de todos os elementos encaminhados pelo representante, a especializada sugeriu o conhecimento da exordial, com a expedição de comunicação ao atual Prefeito Municipal de Cordeiro, para que se pronuncie quanto ao narrado, bem como para que cumpra as determinações elencadas em sua instrução técnica.

**Em que pese o sustentado pela equipe técnica, entendo que o atual Prefeito Municipal de Cordeiro deve ser chamado aos autos, neste momento, apenas para que se pronuncie quanto ao narrado pelo representante.** Isso porque, com a promulgação da Constituição da República de 1988, o Poder Constituinte Originário alçou como garantia fundamental aos litigantes o direito ao efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, seja em processo administrativo, seja em judicial<sup>16</sup>.

Em se tratando de processo administrativo, como bem assevera o Professor Rafael Oliveira, o princípio do contraditório *“garante o direito de as partes serem ouvidas e informadas sobre os fatos, argumentos e documentos relacionados ao processo”*, e o da ampla defesa *“reconhece o direito de a parte rebater acusações ou interpretações com a finalidade de evitar ou minorar sanções, bem como preservar direitos e interesses”*<sup>17</sup>.

Sobre aquele princípio, ainda que a referida previsão constitucional o tenha tratado junto ao da ampla defesa, reputo pertinente realizar alguns comentários mais específicos que serão de extrema relevância para a compreensão do meu posicionamento.

Pois bem. Tradicionalmente, o princípio do contraditório era formado pelo binômio informação-reação. Nessa perspectiva, as partes deveriam ser comunicadas sobre os atos processuais realizados, sendo facultada a elas a oportunidade de

---

<sup>16</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 356.

reação, assegurando, assim, a ampla defesa de seus interesses ao longo de todo o processo.

Entretanto, com o avanço doutrinário e jurisprudencial, observou-se que tal binômio não era suficiente para garantir a concretização máxima deste princípio, sendo necessário que houvesse maior participação dos litigantes na formação da decisão. Em outras palavras, para que houvesse o contraditório efetivo, além de serem informadas e terem a oportunidade de reação, as partes deveriam estar aptas a influenciar a tomada de decisão. Assim, o princípio do contraditório passou a ser retratado na doutrina como um trinômio: informação-reação-participação.

Neste ponto, é importante salientar a constatação realizada pelo Professor Alexandre Câmara de que o princípio do contraditório – corolário do da ampla defesa – *“deve ser compreendido como uma dupla garantia (sendo que esses dois aspectos do contraditório se implicam mutuamente): a de participação com influência na formação do resultado e a de não surpresa”*<sup>18</sup>.

Nesse mesmo sentido, o Professor Humberto Theodoro Júnior ensina que:

“O contraditório, outrora visto como dever de audiência bilateral dos litigantes, antes do pronunciamento judicial sobre as questões deduzidas separadamente pelas partes contrapostas, evoluiu, dentro da concepção democrática do processo justo idealizado pelo constitucionalismo configurador do Estado Democrático de Direito. Para que o acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV) seja pleno e efetivo, indispensável é que o litigante não só tenha assegurado o direito de ser ouvido em juízo; mas há de lhe ser reconhecido e garantido também o direito de participar, ativa e concretamente, da formação do provimento com que seu pedido de tutela jurisdicional será solucionado.

Quer isto dizer que nenhuma decisão judicial poderá, em princípio, ser pronunciada sem que antes as partes tenham tido oportunidade de manifestar sobre a questão a ser solucionada pelo juiz. O contraditório, nessa conjuntura, tem de ser prévio, de modo que ao julgador incumbe o dever de primeiro consultar as partes para depois formar o seu convencimento e, finalmente, decidir sobre qualquer ponto

---

<sup>18</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 11.



controvertido importante para a solução da causa, ou para o encaminhamento adequado do processo a seu fim.”<sup>19</sup>

Neste diapasão, extrai-se que, a partir da visão moderna do contraditório, as partes devem ter o real poder de influenciar o julgador na formação de seu convencimento, sendo certo que decisões contrárias só seriam legítimas se prolatadas com a observância do contraditório efetivo.

Em outros termos, talvez mais claros, fica vedado ao julgador, salvo em situações excepcionais, proferir decisões surpresas sobre matérias e questões que as partes ou os litigantes não se manifestaram a respeito, sob pena de desrespeitar não só as previsões do Código de Processo Civil – aplicável a esta Corte, por força do art. 8º, parágrafo único, do RITCERJ –, mas também as da própria Constituição da República de 1988.

É sob esta acepção, aliás, que o Professor Alexandre Câmara, assim como a melhor doutrina, sustenta que no modelo constitucional de processo não há espaço para a prolação de decisões sobre questões e/ou fundamentos que não foram submetidos ao crivo do contraditório<sup>20</sup>.

**É justamente com base nessa construção que discordo da sugestão instrutiva pela expedição de comunicação ao atual Prefeito Municipal de Cordeiro com determinações desde já, pois, caso fosse acolhida neste momento, seria formulada com fundamento único e exclusivo no narrado pelo representante, sem que tenha sido conferido ao jurisdicionado a oportunidade de se manifestar sobre a exordial, o que, a meu ver, afronta a garantia constitucionalmente protegida do contraditório efetivo.**

De fato, há elementos que indicam a ocorrência de irregularidades. Nada obstante, é inadequado, neste momento, que esta Corte de Contas – com base, repito,

---

<sup>19</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I – 58. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 85-86.

<sup>20</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 11.

apenas no exposto pelo representante – profira decisão determinando uma série de medidas sem oportunizar à autoridade a possibilidade de rebater o narrado.

Neste diapasão, e aqui consiste o **motivo pelo qual divirjo parcialmente da proposição técnica, entendo que o atual Prefeito Municipal de Cordeiro deve ser chamado aos autos neste momento apenas para que, caso entenda pertinente, apresente esclarecimentos e/ou documentos que possam influenciar na formulação do convencimento desta Corte de Contas**, de modo que não seja atingida por uma decisão surpresa e que, por conseguinte, exerça efetivamente o seu respectivo direito ao contraditório e à ampla defesa.

Posicionamento em sentido contrário ao até aqui defendido seria como dizer que esta Corte, nas palavras do Professor Daniel Neves: *“não precisa ouvir as partes porque já formou o seu convencimento, desprezando o fato de que tal convencimento deve ser construído de forma colaborativa com as partes”*<sup>21</sup>, o que, conforme já demonstrado, não se sustenta no modelo constitucional de processo tanto administrativo quanto judicial.

Sendo assim, **o atual Prefeito Municipal de Cordeiro será notificado, para que, caso assim desejar, apresente razões de defesa quanto ao narrado pelo representante em sua peça exordial**. Registro que será expedida notificação, pois o contraditório no âmbito deste Tribunal de Contas somente se materializa, quando não houver débito, por meio dela.

A propósito, ressalto que o entendimento até aqui sustentado não impede que este Tribunal de Contas determine ao jurisdicionado, em situações excepcionais e desde que preenchidos os requisitos previstos no Código de Processo Civil para a concessão de tutela provisória, a adoção de certas medidas antes de oportunizá-lo o oferecimento de defesa.

---

<sup>21</sup> Neves, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil – volume único – 12. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. p. 179.

Desta forma, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público de Contas, e

### **VOTO**

1. Pelo **CONHECIMENTO** da presente representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade dispostos nos arts. 108 e 109, do RITCERJ;

2. Pela **NOTIFICAÇÃO**, com fulcro no art. 15, inciso II, do RITCERJ, ao atual Prefeito Municipal de Cordeiro, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se quanto ao narrado pelo representante, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações;

3. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no art. 15, inciso I, do RITCERJ, ao atual responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Cordeiro, para que tome ciência acerca da presente decisão e de tudo o mais que restou consignado nos autos quanto aos fatos representados; e

4. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao representante para que tome ciência desta decisão.

GCS-2,

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
**CONSELHEIRA SUBSTITUTA**