



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA

Nº. 012/2026/GPEPSO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais constantes do artigo 129 da Constituição Federal e artigo 83 da Lei Complementar nº 154/96;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 127 da Constituição Federal, que preconiza que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 80 da Lei Complementar nº 154/96, que estabelece competir ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a guarda da lei e fiscalização da Fazenda Pública, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 27, parágrafo único, IV da Lei nº 8.625/93, que faculta ao Ministério Público expedir recomendação aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

CONSIDERANDO que a Administração Pública, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, submete-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, e que o inciso IX do mesmo artigo somente autoriza a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos casos previstos em lei;

CONSIDERANDO que a Lei n. 12.690/2012, ao dispor sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, define-as como sociedades constituídas por sócios para o exercício de suas atividades laborativas com autonomia e autogestão (art. 2º), admite que a cooperativa de serviço preste serviços especializados a terceiros apenas sem os pressupostos da relação de emprego (art. 4º, II) e veda, expressamente, a sua utilização para intermediação de mão de obra subordinada (art. 5º)[\[1\]](#);

CONSIDERANDO que a Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União veda a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade[\[2\]](#);

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Acórdão APL-TC 00099/24, proferido no Processo n. 01165/22 (em caso que envolveu a mesma Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires – CooperVale), assentou que a presença dos pressupostos da relação empregatícia é incompatível com a autonomia e a autogestão cooperativas, declarou ilegal edital que admitira cooperativas em serviços com dedicação de mão de obra e determinou que, sempre que o serviço exigir subordinação, habitualidade e pessoalidade, a Administração vede a participação de cooperativas[\[3\]](#);

CONSIDERANDO que o artigo 48 da Lei n. 14.133/2021 restringe a execução indireta às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares às competências legais do órgão e veda à Administração, na contratação de serviço terceirizado, indicar pessoas expressamente nominadas para executar o objeto, estabelecer vínculo de subordinação com os trabalhadores da contratada e demandar-lhes a execução de tarefas fora do escopo contratual, disciplina que, embora não regente do contrato ora examinado, orienta as contratações futuras do Município;

CONSIDERANDO que o artigo 65, inciso I, alínea “b”, e § 1º, da Lei n. 8.666/1993 (diploma que continua a reger o Contrato n. 013/PGM/2022, por força do artigo 191 da Lei n. 14.133/2021) limita os acréscimos quantitativos em serviços a 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e que a construção excepcional consagrada na Decisão n. 215/1999 – Plenário do TCU[4] dirige-se apenas a alterações qualitativas consensuais, em condições rigorosíssimas, não alcançando a simples ampliação quantitativa do objeto[5];

CONSIDERANDO que o artigo 60 da Lei n. 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho, e que o artigo 57, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 limita a duração dos contratos de prestação de serviços contínuos a 60 (sessenta) meses/5 anos, prazo que evidencia o caráter transitório da solução contratual e não a converte em mecanismo permanente de suprimento de pessoal;

CONSIDERANDO que o artigo 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como “*Outras Despesas de Pessoal*”, computando-se, portanto, nos limites de despesa com pessoal [6];

CONSIDERANDO que o artigo 208, inciso III, da Constituição Federal e a Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) (em especial os artigos 3º, inciso XIII, e 28, inciso XVII) impõem ao poder público o dever de assegurar a oferta de profissional de apoio escolar e de acompanhante especializado ao estudante com deficiência, sempre que demonstrada, no caso concreto, a sua imprescindibilidade à inclusão, à segurança e à participação do educando[7];

CONSIDERANDO que a obrigação material de disponibilizar o profissional de apoio escolar não autoriza a Administração a escolher livremente qualquer forma de provimento da mão de obra, devendo a modalidade de contratação guardar correspondência com a natureza da necessidade administrativa: sendo circunstancial e efetivamente temporária, admite-se, em tese, contratação fundada no artigo 37, inciso IX, da Constituição, desde que exista autorização legal e esteja concretamente caracterizada a excepcionalidade. **Revelando-se, porém, demanda ordinária, contínua e previsível da rede pública de ensino, impõe-se o planejamento estrutural de pessoal, com a criação e o provimento regular dos cargos necessários, não se mostrando juridicamente adequada a perpetuação de vínculos precários ou terceirizados como sucedâneo do concurso público;**

CONSIDERANDO que o STF, no julgamento do RE 658.026/MG (Tema 612 da repercussão geral), fixou que a contratação temporária somente é legítima quando os casos excepcionais estejam previstos em lei, o prazo seja predeterminado, a necessidade seja temporária, o interesse público seja excepcional e a contratação seja indispensável, sendo vedada a sua utilização para os serviços ordinários e permanentes do Estado[8];

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Acórdão APL-TC 00186/24 (Processo n. 01589/2023), ao examinar processo seletivo simplificado que contemplava as funções de mediador, **cuidador** e auxiliar de sala, recomendou ao ente municipal a revisão de sua legislação, para delimitar claramente as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, e a realização de estudo abrangente da necessidade permanente de pessoal, de modo que, constatada necessidade estrutural, fossem criados os respectivos cargos **por lei e realizado concurso público** [9]. E que, nos Processos n. 03627/2018 e n. 03052/2023, a mesma Corte apontou, respectivamente, a insuficiência da mera denominação “temporária” para legitimar a contratação de cuidadores de alunos sem a concreta caracterização da excepcionalidade e a possível burla ao artigo 37, inciso II, da Constituição na utilização de pessoa jurídica intermediária para o suprimento de pessoal destinado à prestação de serviço público educacional[10];

CONSIDERANDO que a Nota Técnica GAEPE-RO n. 005/2023, elaborada com a participação do Tribunal de Contas e deste Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, recomenda às redes de ensino a instituição de fluxo para avaliação individual da necessidade do profissional de apoio escolar, cuja atuação deve decorrer da avaliação educacional do estudante, e não simplesmente da existência de diagnóstico médico, sem substituir o professor ou o atendimento educacional especializado[11];

CONSIDERANDO que o artigo 74 da Constituição Federal e o artigo 169 da Lei n. 14.133/2021 impõem aos sistemas de controle interno atuação contínua, permanente e preventiva na gestão de riscos das contratações públicas, não se satisfazendo com a mera identificação posterior de falhas já consumadas, e que o parecer jurídico, previsto no artigo 38, parágrafo único, da Lei n.

8.666/1993 e no artigo 53 da Lei n. 14.133/2021, constitui instrumento de controle prévio de legalidade, devendo enfrentar, de forma efetiva e motivada, os pressupostos jurídicos do ato submetido a exame;

CONSIDERANDO a instauração da **Diligência Fiscalizatória n. 034/2026**, no âmbito do Processo SEI n. 004283/2026, destinada a apurar a regularidade da execução do Contrato n. 013/PGM/2022, celebrado em 03.02.2022 entre o Município de Espigão do Oeste/RO e a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, no bojo do Processo Administrativo n. 709/2022, tendo por objeto a prestação de “**serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais**”, inicialmente pelo valor de R\$ 532.535,04, abrangendo cuidadores de alunos com necessidades especiais, serventes de limpeza e monitores de transporte escolar;

CONSIDERANDO que o contrato, iniciado em fevereiro de 2022, já foi objeto de 16 (dezesesseis) termos aditivos e encontra-se com vigência projetada até 03.02.2027, atingindo o limite ordinário de 60 (sessenta) meses do artigo 57, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, e que a permanência das mesmas funções ao longo de sucessivos exercícios evidencia necessidade administrativa estável e estrutural, e não transitória;

CONSIDERANDO que a própria Procuradoria Municipal qualifica o ajuste como contratação terceirizada de serviços e que o 16º Termo Aditivo classifica a despesa no elemento 3.3.90.37.99 – Locação de Mão de Obra – Outras Locações de Mão de Obra, elemento revelador da substância econômica do contrato;

CONSIDERANDO que os documentos examinados demonstram que os cuidadores estão inseridos de modo permanente na rotina das unidades escolares: acompanham os alunos dentro e fora da sala de aula, permanecem durante todo o período letivo em local acessível, aguardando solicitação, auxiliam na organização das salas, desempenham outras atividades de cuidado determinadas pela direção da escola, comunicam ocorrências aos responsáveis pela unidade, atuam segundo o calendário e a rotina escolar e, inclusive, ministram medicamentos com anuência de professor e diretor, bem como família do aluno;

CONSIDERANDO que as folhas de ponto acostadas ao processo registram trabalhadores determinados, lotados em escolas determinadas, cumprindo jornadas controladas (sendo os próprios documentos denominados “*Folha de Ponto de Cuidadores de crianças com necessidades especiais contratados pela CooperVale*”), e que a comissão municipal de fiscalização, integrada inclusive por diretores escolares, certifica mensalmente a execução, elementos que revelam habitualidade, pessoalidade funcional, inserção estrutural na organização administrativa e direção operacional pela própria Administração, ao menos quanto ao cargo de cuidadores de alunos;

CONSIDERANDO que a previsão de comunicação de faltas ao “Supervisor da contratada” constitui elemento meramente formal de separação entre cooperativa e tomador, possivelmente insuficiente para neutralizar os demais indícios de que a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires atua, no ajuste examinado, como fornecedora e intermediadora de trabalhadores para a ocupação continuada de postos nas escolas municipais, e não como organização com autogestão, responsável por serviço executado com autonomia cooperativa, em possível afronta aos artigos 2º, 4º, inciso II, e 5º da Lei n. 12.690/2012, à Súmula n. 281/TCU e ao entendimento firmado pelo TCE-RO no Acórdão APL-TC 00099/24;

CONSIDERANDO que as atribuições dos cuidadores de alunos com deficiência, tal como descritas nos instrumentos de execução, não se limitam a atividades materiais acessórias ou instrumentais, mas integram diretamente o processo de inclusão escolar do estudante, atividade finalística da rede pública de ensino, o que reforça a inadequação de sua execução por meio de mão de obra intermediada e sob direção da Administração;

CONSIDERANDO que as funções de cuidadores de alunos com deficiência (monitor de ensino, auxiliar de professores, mediador de aprendizagem, apoio escolar ou qualquer nomenclatura similar) constituem atividades típicas de cargos públicos efetivos, e que caracteriza burla à exigência constitucional de concurso público a terceirização de atividades contínuas, permanentes e integrantes da atividade-fim da educação pública municipal;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Acórdão AC2-TC 00329/26 (Processo n. 01583/25)[12], assentou que a atribuição, a pessoas sem vínculo funcional regular, de atividades típicas e permanentes de cargos efetivos da rede de ensino, entre elas a de cuidador de alunos, configura burla à regra do concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal); que o déficit estrutural de profissionais da educação inclusiva não caracteriza necessidade temporária de excepcional interesse público; e que, mesmo em caso de urgência, o instrumento admitido é a contratação por tempo determinado do artigo 37, inciso IX, e não sucedâneos precários, razão pela qual determinou a cessação da prática e a sua substituição por mecanismos juridicamente regulares que possibilitem a continuidade da prestação do relevante serviço de educação inclusiva, mediante plano de ação estruturante de provimento de pessoal;

CONSIDERANDO que as funções de cuidadores de alunos com deficiência estão sendo prestadas por pessoas sem

vínculo funcional, sem garantia de continuidade, sem a exigência de habilitação específica e obrigatória e em um contexto que permite indesejada e elevada rotatividade, o que viola o art. 37, II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, para o exercício de 2026, o 15º Termo Aditivo, celebrado em 29.01.2026, acresceu ao contrato R\$ 712.087,20, dos quais R\$ 367.804,80 correspondiam a 20.640 horas de cuidadores e R\$ 344.282,40 a monitores de transporte escolar, e que, poucos meses depois, o 16º Termo Aditivo, celebrado em 13.05.2026, acresceu outras 18.200 horas de cuidadores, no valor de R\$ 324.324,00, o que supera o teto legal de 25%, configurando forte indício de violação ao artigo 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 [13];

CONSIDERANDO que a própria Controladoria-Geral do Município[14] registrou que, somente em 2026, R\$ 367.804,80 haviam sido destinados a cuidadores pelo 15º Termo Aditivo e outros R\$ 324.324,00 pelo 16º, totalizando R\$ 692.128,80 para uma única das três funções contratadas, montante superior ao valor inicial do contrato (R\$ 532.535,04), que contemplava três serviços distintos, limitando-se, contudo, a orientar planejamento futuro;

CONSIDERANDO que a ilegalidade do aditivo não equivale, automaticamente, a dano ao erário (cuja configuração dependeria da demonstração de superfaturamento, pagamento sem contraprestação ou outro prejuízo patrimonial concreto), mas que a parcela que excede o limite legal constitui, desde logo, despesa contratual sem cobertura na hipótese legal de alteração quantitativa, sujeita ao controle de legalidade e à apuração de responsabilidade;

CONSIDERANDO que a cronologia documental revela indícios de planejamento deficiente, haja vista a ocorrência de graves inconsistências: a solicitação da Secretaria Municipal de Educação, datada de 29.04.2026, invocou urgência sob o fundamento de que as horas disponíveis se esgotariam com *“previsão de encerramento na segunda semana de março de 2026 [15]”* (ou seja, cerca de um mês e meio antes da própria solicitação), e a justificativa técnica de 06.05.2026 afirmou que o acréscimo de 18.200 horas teria *“início em janeiro de 2026” [16]*, embora o 16º Termo Aditivo somente tenha sido celebrado em 13.05.2026 [17] e a respectiva nota de empenho emitida em 14.05.2026[18];

CONSIDERANDO que o argumento de imprevisibilidade da demanda não resiste ao exame dos autos, pois a própria justificativa municipal informa que os novos laudos foram recebidos no segundo semestre de 2025 e no início de 2026 e que as matrículas provenientes de outros municípios ocorrem desde dezembro de 2025, de modo que parcela relevante da demanda já era conhecida (ou deveria ao menos ter sido estimada) quando da celebração do 15º Termo Aditivo, no valor de R\$ 712.087,20, em 29.01.2026, supostamente dimensionado para todo o ano letivo de 2026;

CONSIDERANDO que o Estudo Técnico Preliminar[19] específico somente foi elaborado em 23.04.2026, já no curso do ano letivo e após a constatação da insuficiência do quantitativo anterior; que o documento registra 95 alunos com Transtorno do Espectro Autista confirmado e aproximadamente 70 em investigação diagnóstica, para, em seguida, estimar exatamente 70 cuidadores, 364 horas diárias e 18.200 horas para 50 dias letivos, sem apresentar matriz individualizada que correlacione cada profissional à necessidade funcional concreta de cada estudante; e que a justificativa relativa à municipalização contém campo não preenchido (*“a rede municipal absorveu _ alunos”*)[20], o que evidencia deficiência objetiva da motivação técnica;

CONSIDERANDO que o conjunto desses fatos revela planejamento reativo, com sucessivos aditivos utilizados como instrumento ordinário de suprimento de demanda permanente e previsível, em prejuízo da competitividade, da adequada estruturação de nova contratação e do planejamento de pessoal exigido pela natureza contínua do serviço;

CONSIDERANDO que, para custear o 16º Termo Aditivo, o Município anulou R\$ 324.324,00 da dotação 3.1.90.11 (Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil) e suplementou idêntico valor na rubrica 3.3.90.37 (Locação de Mão de Obra)[21][22], movimentação que revela o deslocamento de recursos originalmente destinados ao pagamento de servidores para o custeio de mão de obra intermediada alocada nas mesmas unidades escolares, circunstância que reforça a hipótese de transferência contábil de despesa de pessoal para rubrica de custeio, em possível descumprimento do artigo 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF)[23] e em detrimento da transparência e da fidedignidade contábil exigidas pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o TCE-RO no Acórdão n. 00329/26 (Processo n. 1583/25)[24], assentou que a classificação, como *“outras despesas correntes”*, de dispêndios com terceirização que funcionam como substituição de servidores, com a omissão do seu cômputo como despesa de pessoal, configura descumprimento do artigo 18, § 1º, da LRF e ofensa à transparência e à fidedignidade contábil (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), fixando que os dispêndios com a execução indireta de serviços não compõem o cálculo do limite de despesa com pessoal somente quando (i) a atividade seja acessória, instrumental ou complementar à competência do órgão e (ii) não seja inerente à categoria funcional já prevista no plano de cargos do ente, de modo que, despesas relativas à terceirização de mão de obra empregada em atividade-fim ou em funções inerentes ao plano de cargos da Administração devem ser classificadas no elemento *“Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”*;

CONSIDERANDO que, à luz desse entendimento, cumpre verificar se o Município de Espigão do Oeste possui, em seu plano de cargos e carreira algum cargo efetivo cujas atribuições sejam iguais ou semelhantes às exercidas pelos monitores de transporte escolar contratados por intermédio da Cooperativa, hipótese em que a substituição de servidores estará caracterizada e o valor pago pela terceirização deverá ser contabilizado, desde o início, como “*Outras Despesas de Pessoal*”, e não no elemento 3.3.90.37, como mera “*Locação de Mão de Obra*”, com repercussão direta na apuração dos limites prudencial e máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo municipal (artigos 19, 20 e 22 da LRF) e na fidedignidade dos Relatórios de Gestão Fiscal;

CONSIDERANDO que os cuidadores de alunos (monitores escolares, auxiliares de professores) exercem atribuições que se não correspondem, deveriam corresponder a cargo ou emprego público já contemplado no quadro municipal, mormente porque se tratam de funções de caráter permanente, contínuo e essencial e que, por isso, as despesas daí decorrentes devem ser classificadas como despesas de pessoal;

CONSIDERANDO que a contratação apresenta indício de utilização da terceirização para o suprimento permanente de força de trabalho, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, uma vez que a admissão direta de pessoal para atividades permanentes, em substituição a servidores públicos, somente se legitima pela via do concurso público;

CONSIDERANDO que a execução contratual registra inconsistências documentais recorrentes: em pagamentos de 2026, a Controladoria-Geral do Município identificou, no Parecer n. 1362/CGM/2025[25], divergências entre o local de trabalho registrado nas folhas de ponto e aquele constante da planilha de faturamento dos cuidadores; e, no Parecer da Controladoria n. 1362/2025, foram apontadas a ausência de publicação dos 13º e 14º Termos Aditivos, divergência de local de trabalho de cooperada, valor unitário incorreto da hora do monitor de transporte escolar, valor total incorreto do 13º Termo Aditivo, decorrente de pedido de empenho equivocado, e divergência na data da nota fiscal indicada na liquidação;

CONSIDERANDO que o controle interno municipal tem identificado as irregularidades reiteradamente após a execução ou no momento do pagamento, limitando-se a orientar correções futuras, em vez de atuar preventivamente, o que fragiliza a confiabilidade das medições e exige auditoria das horas efetivamente prestadas, sobretudo porque a remuneração contratual é calculada diretamente pela quantidade de horas de trabalhadores individualizados;

CONSIDERANDO que o Parecer Jurídico n. 360/PGM/2026[26], embora tenha reconhecido tratar-se de acréscimo quantitativo, transcrito o limite legal de 25% e informado os valores do contrato e do aditivo precedente, não realizou o cálculo do percentual do acréscimo, concluiu pela legalidade do 16º Termo Aditivo, não enfrentou a compatibilidade da contratação da Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires com a Lei n. 12.690/2012, não abordou a Súmula n. 281/TCU nem o Acórdão APL-TC 00099/24 do próprio TCE-RO, já proferido em 2024, e tampouco examinou a peculiar cronologia do pedido de aditamento, configurando, em princípio, deficiência relevante do controle jurídico de legalidade, sem prejuízo de que eventual responsabilização pessoal observe o artigo 28 da LINDB;

CONSIDERANDO que, em 09.09.2026, a pedido do Município, realizou-se reunião nesta Procuradoria com o Prefeito Municipal, o Chefe de Gabinete, o Controlador-Geral e a Procuradora-Geral do Município[27], oportunidade em que foram expostas as razões da Diligência Fiscalizatória e a orientação deste Parquet de que as funções de cuidadores de alunos com deficiência devem ser providas mediante concurso público ou, em caráter transitório e excepcional, mediante processo seletivo simplificado, e não por contratação de pessoa jurídica sucessivamente aditivada;

CONSIDERANDO que, na mesma reunião, o Município informou: (i) a tramitação do Processo Administrativo n. 4743/2026, da Secretaria Municipal de Educação, em fase inicial de planejamento, destinado à nova licitação para a contratação de pessoa jurídica para os serviços de cuidador e monitor de transporte escolar no exercício de 2027; (ii) a existência de concurso público em andamento para outros cargos do Poder Executivo, em fase de levantamento de necessidades, com possibilidade de inclusão dos cargos de monitor e cuidador; e (iii) as tentativas frustradas de nova contratação em 2025 e 2026 (Processo n. 5141/25, abandonado ante estimativa de preços bem superior à do contrato vigente, e Processo n. 4380/26, de adesão à Ata de Registro de Preços n. 02/2026 do Município de Colniza/MT, sem parecer jurídico favorável), circunstâncias que motivaram a celebração do 16º Termo Aditivo;

CONSIDERANDO que tais informações **confirmam a natureza permanente da demanda** e revelam que a solução pretendida para 2027 (nova terceirização) reproduziria o modelo cuja inadequação é objeto desta Notificação, ao passo que a estimativa de preços do Processo n. 5141/25, substancialmente superior aos valores praticados pela Cooperativa, pode constituir indício de que o preço contratado talvez não reflita o custo regular de mão de obra com os respectivos encargos, e que a proximidade do término da vigência contratual (03.02.2027), sem solução regular estruturada, expõe o Município ao risco de novo aditamento excepcional ou de contratação emergencial no início do ano letivo de 2027;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de atuação preventiva e pedagógica deste *Parquet* de Contas, a fim de induzir o saneamento das inconsistências identificadas, a adequação do modelo de provimento da força de trabalho da rede municipal de ensino à ordem constitucional e a prevenção da reiteração de falhas semelhantes, sem prejuízo das medidas de responsabilização cabíveis;

RESOLVE expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Espigão do Oeste/RO, ao Secretário Municipal de Educação, à Procuradoria-Geral do Município e à Controladoria-Geral do Município, para que, no âmbito de suas respectivas competências:

I - **Abstenham-se** de celebrar novos termos aditivos de acréscimo quantitativo ao Contrato n. 013/PGM/2022 que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, nos termos do artigo 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, bem como de prorrogar a sua vigência para além do limite legal de 60 (sessenta) meses, previsto no artigo 57, inciso II, do mesmo diploma e, considerando o término da vigência contratual em 03.02.2027, **planejem**, desde já, a solução regular para o início do ano letivo de 2027, preferencialmente mediante processo seletivo simplificado fundado em lei autorizativa, na forma do item IV, de modo que a proximidade do encerramento do contrato não venha a ser invocada como fundamento para aditamento excepcional ou contratação emergencial;

II - **Abstenham-se** de admitir, em novas licitações, objetos que pressuponham subordinação, pessoalidade e habitualidade dos trabalhadores (como ocorre com os serviços de cuidador de alunos com deficiência/monitor escolar), observando-se, por exemplo, os artigos 2º, 4º, inciso II e 5º da Lei n. 12.690/2012, a Súmula n. 281/TCU e os Acórdãos APL-TC 00099/24 e AC2-TC 00329/26 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, vedando-se a indicação de trabalhadores nominados, o estabelecimento de vínculo de subordinação com a Administração e a direção operacional dos trabalhadores por agentes públicos, nos termos do artigo 48 da Lei n. 14.133/2021;

III - Especificamente quanto ao Processo Administrativo n. 4743/2026, **reavaliem** a pretendida nova terceirização dos serviços de cuidador para o ano de 2027, abstendo-se de adotá-la como solução permanente e, caso mantida, restringindo-a a instrumento de transição, **com vigência vinculada à conclusão do concurso público ou processo seletivo simplificado** e objeto estruturado por resultados, sem gestão de pessoal pela Administração;

IV - **Realizem**, no prazo de 30 (trinta) dias, estudo abrangente e documentado da necessidade permanente de pessoal da rede municipal de ensino para as funções de profissional de apoio escolar (cuidador de alunos com deficiência), com levantamento do número de estudantes atendidos, do tipo de atendimento necessário (assistência integral/exclusiva ou parcial por aluno), da natureza e da continuidade da demanda nos últimos exercícios e da projeção para os exercícios seguintes, e, em razão da natureza ordinária, contínua e previsível da necessidade, encaminhem à Câmara Municipal projeto de lei de criação dos respectivos cargos efetivos, se ainda não houver, e promovam o seu provimento mediante concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, **incluindo** tais cargos no levantamento de necessidades do concurso público já em andamento, informado na reunião de 09.09.2026, em prazo compatível com a publicação do respectivo edital, com cronograma de transição que assegure a substituição da mão de obra intermediada até o término da vigência do Contrato n. 013/PGM/2022;

V - **Utilizem** a contratação por tempo determinado, fundada no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, mediante processo seletivo simplificado, apenas como solução de transição (enquanto não concluído o concurso público) ou para o atendimento de necessidade efetivamente circunstancial e temporária, condicionada à existência de lei municipal que delimite adequadamente as hipóteses de excepcional interesse público, à motivação concreta da excepcionalidade em cada caso, à fixação de prazo determinado e à seleção impessoal e objetiva dos candidatos, vedada a renovação sucessiva de vínculos precários como sucedâneo do provimento efetivo;

VI - **Instituem**, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, fluxo formal de avaliação individual da necessidade de profissional de apoio escolar, em conformidade com a Nota Técnica GAEPE-RO n. 005/2023, de modo que a designação do profissional decorra da avaliação educacional de cada estudante (e não apenas da existência de diagnóstico médico);

VII - Em conjunto com o setor contábil e o controle interno, adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as seguintes medidas corretivas:

a) **apurem** se o plano de cargos do Município contempla carreira ou cargo efetivo com atribuições correspondentes ou similares às exercidas pelos monitores de transporte escolar e serventes contratados por intermédio do Contrato n. 013/PGM/2022, e, em caso positivo, providenciem a reclassificação das respectivas despesas como “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 e do entendimento firmado no Acórdão n. 00329/26 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Processo n. 1583/25);

b) **apurem** os valores gastos com a contratação dos serviços de cuidadores de alunos com deficiência e reclassifiquem essa despesa nos moldes da alínea “a”;

c) **procedam** ao cômputo dos valores correspondentes na apuração dos limites prudencial e máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo municipal, com a retificação, se necessário, dos Relatórios de Gestão Fiscal já

publicados;

d) **abstenham-se** de novas anulações de dotações de pessoal (3.1.90.11) destinadas a suplementar rubricas de custeio para o pagamento de mão de obra substitutiva de servidores.

VIII - **Adotem**, por intermédio da Controladoria-Geral do Município, rotina de controle prévio e concomitante da execução contratual, com a conferência, antes da liquidação e do pagamento, da compatibilidade entre as folhas de ponto, os locais de lotação, as planilhas de faturamento, os valores unitários e totais e a publicação dos termos aditivos, solicitando, quando necessário, a adoção das medidas necessárias para complementação e regularidade da liquidação das despesas, sob pena de glosa de eventuais valores pagos sem a correspondente contraprestação;

IX - **Assegurem**, por intermédio da Procuradoria-Geral do Município, que os pareceres jurídicos emitidos em termos aditivos contenham a demonstração aritmética do percentual de acréscimo ou supressão em face do valor inicial atualizado do contrato, o enfrentamento expresso dos limites legais e da regularidade da cronologia do pedido, bem como, nas contratações que envolvam cooperativas ou dedicação de mão de obra, a análise da compatibilidade do objeto com a Lei n. 12.690/2012, com a Súmula n. 281/TCU e com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em atenção ao dever de motivação e ao artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

X - **Encaminhem** a este Ministério Público de Contas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, comprovação documental das providências adotadas para o cumprimento desta Notificação Recomendatória, incluindo o cronograma de realização do estudo de pessoal, e da realização de concurso público de que trata o item III e as medidas adotadas pela Controladoria-Geral e pela Procuradoria-Geral do Município.

Adverte-se que **esta Recomendação dá ciência aos destinatários quanto às providências solicitadas**, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas ensejar a adoção das medidas legais cabíveis, inclusive a propositura de representação perante o Tribunal de Contas.

Por fim, esclarece-se que a presente Notificação Recomendatória não reflete, não interfere e nem vincula a atuação própria do Tribunal de Contas, posto que se trata de orientação pedagógica e preventiva contemplada no inciso IV do art. 27 da Lei Federal nº 8.625/93 c/c art. 98-H da Lei Complementar nº 154/96, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento dos atos administrativos.

Porto Velho, 24 de setembro de 2026.

(assinado eletronicamente)

ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público de Contas

[1] Lei n. 12.690/2012, art. 5º: “A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.” Art. 4º, II: cooperativa de serviço é a “constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem os pressupostos da relação de emprego”. Art. 2º: “Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho”. Art. 7º, § 6º: as atividades das cooperativas de serviço, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, devem ser submetidas a coordenação eleita, em reunião específica, pelos sócios que se disponham a realizá-las.

[2] Súmula TCU n. 281: “É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

[3] TCE-RO. Acórdão APL-TC 00099/24, Processo n. 01165/22. O Pleno assentou que a presença dos pressupostos da relação de emprego é incompatível com a autonomia e a autogestão que caracterizam a cooperativa de trabalho, declarou ilegal edital que admitira a participação de cooperativas em serviços com dedicação de mão de obra e determinou que, sempre que o serviço, por sua natureza ou pela forma usual de execução, exigir subordinação, habitualidade e pessoalidade, a Administração vede a participação de cooperativas, com invocação expressa da Lei n. 12.690/2012, da Súmula n. 281/TCU e de precedentes da própria Corte.

[4] “Quanto aos acréscimos de obras e serviços, excepcionalmente podem ultrapassar os limites da Lei, desde que sejam consensuais e quando preenchidas, cumulativamente, as condições estabelecidas na Decisão 215/1999 – TCU – Plenário, a saber[7]: a. devem ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos

benefícios sociais e econômicos decorrentes; b. devem decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; c. não podem acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; d. não podem transfigurar o objeto originalmente contratado; e. o contratado deve ter capacidade técnica e econômico-financeira para executar as alterações; e f. deve ser demonstrado que as consequências da outra opção (rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência.” Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-2-1-unilateral-2/#_ftnref3

[5] Lei n. 8.666/1993, art. 65, § 1º: “O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.” O Contrato n. 013/PGM/2022, celebrado em 3.2.2022, permanece regido pela Lei n. 8.666/1993, nos termos do art. 191 da Lei n. 14.133/2021, que reproduz o mesmo limite no art. 125.

[6] Lei Complementar n. 101/2000, art. 18, § 1º: “Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

[7] Lei n. 13.146/2015, art. 3º, XIII: “profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares em que se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas”; art. 28, XVII: incumbe ao poder público assegurar a “oferta de profissionais de apoio escolar”.

[8] STF. RE 658.026/MG, Tema 612 da repercussão geral: a contratação temporária fundada no art. 37, IX, da Constituição exige que os casos excepcionais estejam previstos em lei, que o prazo de contratação seja predeterminado, que a necessidade seja temporária, que o interesse público seja excepcional e que a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

[9] TCE-RO. Acórdão APL-TC 00186/24, Processo n. 01589/2023 (Prefeitura de Alta Floresta do Oeste, PSS n. 004/2023, que contemplava as funções de mediador, cuidador e auxiliar de sala). A Corte recomendou ao Município a revisão de sua legislação, a fim de definir claramente as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, e a realização de estudo abrangente da necessidade permanente de pessoal, de modo que, constatada necessidade estrutural, fossem criados os respectivos cargos por lei e realizado concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição.

[10] TCE-RO. Processo n. 03627/2018 (Prefeitura de Cerejeiras, PSS n. 002/2018/SEMAP, com 6 vagas de “Agente Educacional/Cuidador de Aluno”), em que foram apontadas a ausência de comprovação de prévia regulamentação da contratação temporária e a não caracterização concreta da necessidade temporária de excepcional interesse público; e Processo n. 03052/2023 (Representação do Ministério Público de Contas, Municípios de Ariquemes e Cujubim), em que se apontou possível burla ao art. 37, II, da Constituição na utilização de Associações de Pais e Professores como pessoa jurídica intermediária para a contratação de pessoal – inclusive “cuidador de aluno portador de deficiência” – destinado, materialmente, à prestação de serviço público municipal.

[11] **Nota Técnica GAEPE-RO n. 005/2023**, elaborada no âmbito do Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação, com participação do TCE-RO e do MPC-RO, que recomenda às redes estadual e municipais a instituição de fluxo para avaliação individual da necessidade do profissional de apoio escolar, o qual atua, conforme a necessidade do estudante, em atividades de alimentação, higiene, locomoção, comunicação e participação escolar, sem substituir o professor ou o atendimento educacional especializado, devendo a necessidade decorrer da avaliação educacional do estudante, e não apenas da existência de diagnóstico médico.

[12] TCE-RO. Acórdão AC2-TC 00329/26, Processo n. 01583/25, 2ª Câmara, Rel. Conselheiro Paulo Curi Neto, 8ª Sessão Ordinária (virtual), de 15 a 19.06.2026 (Fiscalização de Atos e Contratos – Edital n. 01/2025/SEMED, Prefeitura de Porto Velho, Programa Unidos pela Educação Inclusiva). Ementa, itens 2 e 3: “2. O serviço voluntário, nos termos da Lei n. 9.608/1998, possui caráter complementar, eventual e não substitutivo, sendo incompatível com a atribuição de atividades típicas e permanentes de cargos efetivos da Administração Pública; 3. A utilização de voluntários para o exercício das funções de mediador de aprendizagem, intérprete de Libras e cuidador caracteriza desvirtuamento material do instituto do voluntariado e afronta à regra constitucional do concurso público prevista no art. 37, II, da Constituição Federal”. Dispositivo, item VI: “Determinar ao Secretário Municipal de Educação [...] que, no prazo de até 240 (duzentos e quarenta) dias, adote as medidas saneadoras necessárias para cessar a utilização irregular do serviço voluntário para o desempenho de atividades típicas e permanentes da Administração Pública, promovendo sua substituição por mecanismos juridicamente regulares que possibilitem a continuidade da prestação do relevante serviço de educação inclusiva na rede municipal de Porto Velho”. No voto, o Relator consignou que, “ainda que se admitisse a existência de urgência administrativa, tal circunstância não afastaria a observância das formas constitucionalmente previstas para provimento de pessoal, pois o ordenamento jurídico contempla instrumentos específicos para o atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal”, e que a regra do art. 18, § 1º, da LRF constitui “critério material, que considera a finalidade e a efetiva destinação da despesa, independentemente da forma jurídica adotada ou da inexistência de vínculo empregatício formal”.

[13] O acréscimo promovido pelo 16º Termo Aditivo (R\$ 324.324,00) corresponde a aproximadamente 45,55% do valor considerado para o período de 2026 (R\$ 712.087,20), cujo limite de 25% equivale a R\$ 178.021,80.

[14] PARECER Nº 648/GABINETE/CGM/2026 – ID 1983698, págs. 426/428 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[15] Ofício nº 414/SEMED/2026 – ID 1983694, pág. 344 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[16] ID 1983695, pág. 357 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[17] 16º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 013/PGM/2022, DO PROCESSO Nº 709/2022 – ID 1983697, págs. 936/397 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[18] Nota de Empenho Nº: 2323, ID 1983697, pág. 399 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[19] ID 1983695, págs. 348/352 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[20] ID=1983695, pág. 357 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[21] **Ofício nº 86/SEMED-EXECUÇÃO/2026** ID 1983695, págs. 366/367 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[22] Despacho assinado em 08/05/2026 no qual o Prefeito Municipal autoriza formalmente a suplementação solicitada no Ofício nº 86 por meio de Decreto – ID 1983696, pág. 369.

[23] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

[24] TCE-RO. Acórdão n. 00329/26, Processo n. 1583/25. A Corte assentou que classificar dispêndios como “outras despesas correntes” quando funcionam como substituição de servidores, omitindo seu cômputo como despesa de pessoal, importa descumprimento do art. 18, § 1º, da LRF (LC n. 101/2000) e ofensa à transparência e à fidedignidade contábil (art. 37, caput, CF/88). Os dispêndios com execução indireta de atividades-meio, desde que não encontrem similaridade com as de qualquer carreira do quadro funcional e não caracterizem substituição de servidores, não são considerados no limite de “despesas com pessoal”; em contrapartida, havendo cargo ou emprego público cujas atribuições sejam correspondentes ou similares às desempenhadas pelos terceirizados, a despesa deve entrar no cômputo do limite.

[25] ID 1983749, págs. 1447/1448 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[26] ID 1983695, págs. 360/365 do Documento PCE n. 05101/26, encaminhado pela Unidade Jurisdicionada.

[27] Ata de reunião realizada em 09.09.2026, às 10h, no Gabinete da Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, com a presença do Prefeito Municipal, Weliton Pereira Campos, do Chefe de Gabinete, Emerson Luiz Kruk, do Controlador-Geral, Ronaldo Beserra da Silva, e da Procuradora-Geral do Município, Sueli Balbinot da Silva, tendo por pauta o Ofício n. 50/2026, expedido nos autos do Processo SEI n. 4283/2026.



Documento assinado eletronicamente por **ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA, Procuradora**, em 24/09/2026, às 11:27, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 3º da [Instrução Normativa n. 84/2025/TCE-RO](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.ro.br/validar>, informando o código verificador **1119989** e o código CRC **79584E40**.

Referência: Processo nº 004283/2026

SEI nº 1119989

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO
www.mpc.ro.gov.br