

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 18/00814701
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Tubarão
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	<b>Joares Carlos Ponticelli</b> – Prefeito Municipal desde 01/01/2017 <b>Mário Cezar de Oliveira Cardoso</b> – Secretário Municipal de Educação no período de 01/02/2017 a 17/10/2018
<b>INTERESSADO:</b>	Prefeitura Municipal de Tubarão
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.5 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 4.268/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
<b>RELATOR:</b>	Herneus de Nadal
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DAP - 4595/2019 - <b>Conclusivo</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à programação estabelecida e cumprindo as atribuições de fiscalização conferidas ao Tribunal de Contas pelo art. 59, inciso IV, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; art. 1º, inciso V, da Resolução nº TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas; e Resolução do Tribunal de Contas nº TC 35/2008, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP realizou Inspeção na Secretaria Municipal de Educação de Tubarão sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério no período de 01/01/2014 a 31/08/2018.

Cabe ressaltar que a presente Inspeção foi autorizada mediante despacho apostado no Memorando DAP nº 022/2018 (fls. 4 e 5) e realizada por meio do Ofício TCE/DAP nº 13507/2018 (fls. 6 e 7), com os Anexos I, II e III (fls. 8 a 10).

Importante frisar que a presente inspeção servirá para monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e a estratégia 18.5 (Meta 18) do Plano Municipal de Educação do Município de Tubarão.

Salienta-se que foram contempladas nesta inspeção a situação dos professores e dos outros profissionais lotados na Secretaria de Educação que ocupam cargo ou função no Quadro de Servidores do Magistério em agosto/2018. Para tanto, considerou-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2014 até agosto/2018.

Cumprir informar que a unidade gestora representa o Poder Executivo do Município de Tubarão e pertence à Administração Direta, perfazendo o exercício de serviços públicos para a população municipal.

Oportuno mencionar que se adotou como técnica metodológica a análise documental, com solicitações por escrito à unidade gestora, mediante as requisições constantes nos autos. Registre-se que, para a situação encontrada (achado de inspeção), houve a confrontação com critérios utilizados como parâmetro, fundamentados em dispositivos legais e/ou normativas vigentes pertinentes à matéria em análise.

A unidade gestora enviou as informações solicitadas por meio das respectivas Tabelas I, II e III (fls. 11 a 34), as quais deram origem ao Relatório Técnico DAP nº 5111/2018 (fls. 35 a 50) sugerindo a audiência<sup>1</sup> dos responsáveis pelo que seguinte achado de inspeção:

**3.1.** Determinar à SEG/DICM que promova **AUDIÊNCIA** do Sr. **Joares Carlos Ponticelli, Prefeito Municipal de Tubarão** desde 01/01/2017, CPF nº 481.036.329-53, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, a respeito da restrição abaixo especificada, de acordo com as atribuições previstas no art. 66, incisos II, XI e XII, da Lei Orgânica Municipal de Tubarão:

**3.1.1.** Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (456) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); Meta 18, estratégia 18.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015; e art. 51 da Lei (municipal) nº 2.816/2004 (item 2.1.1 deste relatório);

<sup>1</sup> A audiência foi autorizada pelo Relator por meio do Despacho GAC/HJN – 854/2018 (fl. 51).

**3.2.** Determinar à SEG/DICM que promova **AUDIÊNCIA** do Sr. **Mário Cezar de Oliveira Cardoso, Secretário Municipal de Educação de Tubarão** desde 01/02/2017, CPF nº 154.724.699-53, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, a respeito da restrição abaixo especificada, de acordo com as atribuições previstas no art. 72, incisos I, IV e V, da Lei Orgânica Municipal de Tubarão:

**3.2.1.** Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (456) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); Meta 18, estratégia 18.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015; e art. 51 da Lei (municipal) nº 2.816/2004 (item 2.1.1 deste relatório);

**3.3.** Sem prejuízo da audiência acima mencionada, a Prefeitura de Tubarão, no mesmo prazo, poderá apresentar a este Tribunal de Contas, plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos gradativos para o cumprimento, no mínimo, do que segue:

a) Levantamento do déficit de profissionais do magistério (Professores);  
b) Deflagração de procedimentos quanto a readequação de seu quadro funcional, especificamente da área do magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente, com consequente cronograma quanto a realização de concurso público para provimento desses cargos, se for o caso, objetivando o cumprimento do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Federal nº 13.005/2014 e em obediência ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, bem como visando ao alcance da meta 18 e à implementação da estratégia 18.5 previstas no Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015.

A Prefeitura Municipal de Tubarão, por meio do Ofício nº 218/GAB/2018/FME (fl. 58 a 62) oriundo da Fundação Municipal de Educação, requereu dilatação de prazo por mais 30 dias em virtude do pedido de exoneração do Sr. Mário Cezar de Oliveira Cardoso, Secretário Municipal de Educação até então. O Relator atendeu a solicitação, conforme se verifica no Despacho GAC/HJN – 1055/2018 (fl. 64).

Contudo, a Divisão de Controle de Prazos – DICO/SEG noticiou, por meio da Informação/SEG nº 21/2019 (fl. 68), que o prazo transcorreu *in albis*. No que tange ao Sr. Joares Carlos Ponticelli, verificou-se, também, que o Ofício nº 16058/2018, relativo à Audiência autorizada pelo Sr. Relator, foi recebido em

20/10/2018 (fl. 54), não havendo, entretanto, juntada tempestiva de documentos e justificativas.

## **2. REANÁLISE**

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção efetuada na Secretaria Municipal de Educação apontou uma restrição, a qual será analisada no decorrer desta instrução, conforme segue:

**2.1. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (456) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, *caput* e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); Meta 18, estratégia 18.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015; e art. 51 da Lei (municipal) nº 2.816/2004**

A **situação encontrada** evidencia a quantidade de professores contratados em caráter temporário acima do percentual permitido na legislação, em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 01 – Quantitativo de professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018<sup>2</sup>**

Forma de Contratação	Professores			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>3</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	295	39,28%	10.270	42,32%
Contratados em caráter temporário – ACT's	456	60,72%	14.000	57,68%
<b>Total (ACT's + Efetivos)</b>	<b>751</b>	<b>100,00%</b>	<b>24.270</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 30, compilado pelo TCE.

Quanto aos outros profissionais lotados na Secretaria de Educação, a situação encontra-se dentro do permitido na legislação, conforme depreende-se a seguir:

**Quadro 02 – Quantitativo de outros profissionais lotados na Secretaria da Educação, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018<sup>1</sup>**

Forma de Contratação	Outros Profissionais lotados na Secretaria de Educação			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>2</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	159	100,00%	6.300	100,00%
Contratados em caráter temporário – ACT's	0	0%	0	0%
<b>Total (ACT's + Efetivos)</b>	<b>159</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.300</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 30, compilado pelo TCE.

Importante frisar que, para elaboração dos quadros acima, levou-se em consideração os cargos do magistério público municipal, evidenciado nos artigos 4º e 7º da Lei Complementar (Municipal) nº 46/2011<sup>4</sup>. Como o Quadro de Pessoal do Magistério é composto unicamente pelo cargo de Professor, os

<sup>2</sup> Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor/outra profissional do magistério.

<sup>3</sup> Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

<sup>4</sup> Art. 4º. A carreira está organizada em cargos e empregos públicos de professor, cujo ingresso dar-se-á, considerando-se a respectiva habilitação legal e consequente qualificação correspondente, para investidura inicial na respectiva etapa de ensino, disciplina, área ou modalidade da Educação Básica. [...]

Art. 7º. O Quadro de Pessoal do Magistério Municipal, servidores ou empregados públicos, apresenta-se composto pelo cargo único de PROFESSOR.

outros servidores lotados na Secretaria de Educação serão analisados conforme as informações do quadro 02.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é encontrado no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) nº 13.005/2014, em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, e no Plano Municipal de Educação – PME, Lei (Municipal) nº 4.268/2015, os quais estabelecem:

#### **PNE**

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

[...]

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

[...]

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE**, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

[...]

#### **ANEXO - METAS E ESTRATÉGIAS**

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, **nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.**

Estratégias:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, **até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados** (grifo nosso)

#### **PME**

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 (dez) anos (2015-2024), com vistas ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 59/2009 e do disposto no art. 214 da Constituição Federal. [...]

Art. 5º O Plano Municipal de Educação de Tubarão, foi elaborado em alinhamento ao Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e Lei Municipal nº 2.816, de 29 de abril de 2004, art. 58, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Tubarão.

[...]

ANEXO

Metas e Estratégias

[...]

Meta 18: Valorizar os (as) profissionais do Magistério da rede pública de educação básica, assegurando a cada 2 (dois) anos a reestruturação e atualização do plano de carreira existente, que tem como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do Inciso VIII, do Artigo 206, da Constituição Federal. [...]

**18.5 estruturar as redes públicas de educação básica, de modo a que pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais da educação sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados;**

**18.6 assegurar a realização periódica de concurso público para provimento de vagas, comprovadamente excedentes e permanentes;**

A Constituição Federal de 1988 estatui em seu art. 37, *caput*, e incisos II e IX o seguinte:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Cumprido ressaltar que a Constituição do Estado de Santa Catarina no art. 21, § 2º, reproduz, em idêntico teor, o texto do inciso IX do art. 37, supratranscrito.

A regra matriz para a acessibilidade na Administração Pública é a realização de concurso público. No entanto, a Constituição Federal permitiu



algumas exceções a tal regra, entre elas a contratação temporária para atender necessidade transitória de excepcional interesse público.

Além da edição de lei autorizativa, é ainda preciso verificar, no caso concreto da contratação, o que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público. A expressão não deixa dúvidas, eventual contratação temporária obrigatoriamente deve dar-se apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

Quando a Constituição conferiu à lei local a possibilidade de estabelecer os casos de contratação temporária, foi com a intenção de permitir a cada ente da federação, através do Legislativo, normatizar com clareza e transparência quando e como o administrador público poderá realizar as admissões sem concurso público.

No município de Tubarão a contratação temporária é disciplinada pela Lei (municipal) nº 2.952/2005, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º, nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar contratação de pessoal por prazo determinado, **para atender necessidade temporária de excepcional interesse público**, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e art. 102 da Lei Orgânica do Município, nas condições previstas nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - A demanda de pessoal para os Programas não permanentes, entre os quais os de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Sentinela, Centro de Internamento Provisório - CIP, Adolescente Responsável, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, "Aedes Aegypti", DST/AIDS, que implicam na disponibilização temporária de recursos humanos às expensas da Prefeitura e o Programa PSF;

II - A demanda de pessoal para outros Programas de origem federal, estadual ou municipal, de caráter não permanente, provenientes de Convênios, parcerias e outros ajustes firmados pelo Município, bem como nos casos de atividade administrativa extraordinária, que impliquem na disponibilização temporária de recursos humanos às expensas da Prefeitura;

III - Eventuais necessidades pelo advento de situações de emergência, estado de calamidade pública e combate a surtos epidêmicos;

IV - Substituição de servidores do Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, nos seguintes casos:

a) Licença de servidora gestante;



- b) Licença de servidor para tratamento de saúde;
  - c) Afastamento de servidor para exercício de Cargo em Comissão, de funções de Direção, Secretaria e outras funções de apoio pedagógico na Rede Municipal de Ensino e outros afastamentos previstos em Lei.
  - d) Vacância de cargo/emprego por afastamento definitivo de servidor.
- V - Necessidades de pessoal por ampliação dos serviços permanentes da Prefeitura.

Importante trazer à baila, também, o que consta na Lei (municipal) nº 2.816/2004<sup>5</sup>, nos artigos abaixo:

Art. 49. O município promoverá a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes:

I – **ingresso para o quadro efetivo exclusivamente por concurso público de provas e títulos; [...]**

Art. 51. **É obrigação do município realizar concurso público para suprir as necessidades nos quadros de pessoal do magistério, administrativo e de serviços, indispensáveis ao funcionamento das escolas.**

Parágrafo único. **Em casos emergenciais e de extrema necessidade**, comprovada a falta de profissionais habilitados para as diversas funções e atividades do magistério, **poderá o município contratar servidores, em caráter temporário**, nos termos da legislação específica.

Apesar da Constituição Federal limitar a contratação por tempo determinado à **necessidade temporária de excepcional** interesse público, a legislação municipal permite a contratação temporária em casos ordinários como vacância de cargo/emprego por afastamento definitivo de servidor e necessidades de pessoal por ampliação dos serviços permanentes da Prefeitura. Ora, a prestação de serviços de educação é atribuição ordinária e permanente da Secretaria de Educação, de modo que a Administração Pública deve planejar adequadamente a quantidade de profissionais de que necessita para fazer frente à demanda da educação básica.

Observa-se que a contratação de professores por tempo determinado tem reflexo representativo em relação ao quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, pois a soma ultrapassa a quantidade dos servidores efetivos, conforme se evidencia no Quadro 1 apresentado anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

Cabe ressaltar que, de janeiro/2000 até os dias atuais, somente 52 (cinquenta e dois) professores foram contratados em caráter efetivo e, apenas

---

5 Institui o Sistema Municipal de Educação.

em 2018, chega a 441 (quatrocentos e quarenta e um) a quantidade de contratados por tempo determinado.

Outro ponto que merece destaque é que ocorreram 44 (quarenta e quatro) aposentadorias e 62 (sessenta e dois) afastamentos definitivos de Professores, no período de 01/01/2014 a 31/08/2018, de acordo com as informações apresentadas pela unidade gestora constantes nas tabelas II (fls. 31 e 32) e III (fls. 33 e 34), porém a última contratação de professor, em caráter efetivo, ocorreu em março/2012 com apenas dois servidores.

O Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, tratando a matéria em recurso no qual foi reconhecida a **repercussão geral** definiu:

Recurso extraordinário. **Repercussão geral** reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, **sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.**

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

6 RE 658026, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-2014, Divulgado 30/10/2014, Publicado 31/10/2014

Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

**5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.**

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (Grifo nosso)

Esta Corte de Contas também já se pronunciou acerca da importância da educação pública, e do provimento dos cargos mediante concurso público, e do instituto da contratação temporária, através dos Prejulgados abaixo:

#### **Prejulgado 1363**

1. A Constituição Federal confere **caráter essencial e perene à função estatal da educação pública**, submetendo a Administração Pública a promover a admissão de agentes públicos para atuação direta no sistema educacional público mediante prévio concurso público e provimento em cargos permanentes, admitindo-se a contratação de professores de forma precária apenas para substituição temporária de professores efetivos, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. (grifo nosso)

#### **Prejulgado 2003**

1. O art. 37, IX, da Constituição Federal **autoriza contratações de pessoal de curto prazo, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público**, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

2. A contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público deverá ser regulamentada através de lei de iniciativa do Poder Executivo, a ser aplicada no âmbito dos Poderes e órgãos do ente federado, devendo o instrumento legal estabelecer as condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal (Processo n. CON-08/00526490. Relatora Auditora Sabrina Nunes Iocken. Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

Importante frisar o destaque dado pela Constituição Federal à educação, separando uma seção específica para tratar o tema. Para o caso em tela, oportuno enfatizar alguns excertos que tratam sobre a valorização dos professores, o ingresso mediante concurso público e a criação do Plano Nacional de Educação, conforme segue:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
[...]

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, **com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos**, aos das redes públicas;

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (grifo nosso)

Na mesma vertente da valorização da educação e de seus profissionais, o Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT dispõe:

Art. 60. [...]

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios deverão** assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a **garantir padrão mínimo definido nacionalmente**. (grifo nosso)

Dentre a legislação nacional que estabelece padrões mínimos a serem seguidos pelos estados e municípios para melhoria da qualidade de ensino, tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e o Plano Nacional de Educação – PNE, já citado anteriormente.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei (Federal) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece que o ingresso de profissionais da educação no magistério público dar-se-á exclusivamente por concurso público:

Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

[...]

Art. 11. Os **Municípios** incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

III – baixar normas **complementares** para o seu sistema de ensino;

[...]

[...] TÍTULO VI

Dos Profissionais da Educação

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso **exclusivamente por concurso público** de provas e títulos. (grifo nosso)

Incumbe à Administração Municipal providenciar a implementação de estratégias e medidas que proporcionem a melhoria do ensino público, ou seja, que atinjam uma situação esperada como fruto da implantação de suas estratégias e o cumprimento das metas estabelecidas.

O PME, transcrito anteriormente, estabelece o padrão de que 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, sem especificar prazo para atingir essa meta, além da realização periódica de concurso público para provimento de vagas. Contudo, a Prefeitura Municipal de Tubarão não atingiu as metas estabelecidas no PNE e no PME, pois o número de professores contratados em caráter temporário representa 60,72% em relação ao número total de professores.

Cabe destacar que, no período de abrangência desta Inspeção, o número de servidores titulares de cargo efetivo e contratados em caráter temporário afastados por licenças ou outros motivos não é expressivo, conforme se verifica nos quadros abaixo:

**Quadro 03 – Quantitativo de professores e outros profissionais lotados na Secretaria de Educação, ocupantes de cargo efetivo, afastados em agosto/2018**

Tipo de Afastamento	Professores	Outros Profissionais lotados na Secretaria de Educação
Licença Prêmio	10	00
Licença sem vencimentos	04	00
Licença Saúde	20	07
Licença gestação	01	01
Licença capacitação	00	00
Outros	00	00
<b>Total geral</b>	<b>35</b>	<b>08</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 30, compilado pelo TCE.

**Quadro 04 – Quantitativo de professores e outros profissionais lotados na Secretaria de Educação, contratados em caráter temporário, afastados em agosto/2018**

Tipo de Afastamento	Professores	Outros Profissionais lotados na Secretaria de Educação
Licença Saúde	04	00

---

Licença gestação	11	00
<b>Total geral</b>	<b>15</b>	<b>00</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 30, compilado pelo TCE.

A Administração Pública deve planejar suas atividades, suprimindo suas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo ou pela via do concurso público, utilizando-se de instrumentos que permitam projetar previamente um número aproximado dos possíveis afastamentos temporários, previsíveis ou inevitáveis, de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Pode-se realizar o acompanhamento do histórico desses afastamentos elaborando escalas, o que permitirá reduzir as contratações temporárias, utilizando-se da admissão de natureza precária tão somente nos casos em que definitivamente não houver possibilidade de suprir essas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo.

Com um planejamento adequado, o Município poderá reduzir gradativamente a quantidade de professores admitidos em caráter temporário – ACTs ao longo dos prazos previstos nos referidos planos, cumprindo a regra de provimento dos profissionais mediante concurso público e as metas dispostas no PNE e PME.

Desse modo, observa-se que a Administração Municipal não está respeitando a prevalência do concurso público, uma vez que as regras que exigem o cumprimento do instituto do concurso público estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente, tendo em vista que a imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é categórica e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade e da eficiência.

#### *2.1.1. Resposta da audiência – ausência e intempestividade*

Embora tenham sido devidamente citados por meio do Of. TCE/SEG nº 16059/2018 (fl. 52) e do Of. TCE/SEG nº 16058/2018 (fl. 53), não houve manifestação dos responsáveis.

O art. 15, § 2º, da Lei Complementar nº 202/2000, assevera que “o responsável que não acudir à citação será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo”. Frise-se que a citação/audiência objetiva dar conhecimento da existência dos autos e oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em relação aos efeitos da revelia, o Regimento Interno desta Corte é omissivo. Contudo, em seu art. 308, estabelece que “os casos omissos serão resolvidos mediante aplicação subsidiária da legislação processual ou, quando for o caso, por deliberação do Tribunal Pleno”. Nesse sentido, assim dispõe o art. 344 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015): “Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor”.

Não obstante, convém mencionar os efeitos da revelia de responsável no âmbito da esfera de controle, de acordo com jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>7</sup>.

Enquanto no âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos imputados; no Tribunal de Contas, a inércia viabiliza a normal tramitação do processo, com prosseguimento de seu fluxo ordinário de apuração, cuja decisão deverá amparar-se nas provas existentes nos autos, em homenagem ao princípio da verdade material/real que permeia o processo administrativo.

A revelia dos responsáveis, portanto, não impede o seguimento do feito com base nos documentos e informações colhidos na instrução.

### **3. DA RESPONSABILIDADE**

---

<sup>7</sup> TCU, Acórdãos n. 7798/2015, 7850/2016, 309/2017 e 1009/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Consulta em: 03/04/2019.



As atribuições do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal, vinculadas ao achado de inspeção constante do item “2” deste relatório, estão alicerçadas na Lei Orgânica do Município de Tubarão e no Decreto (municipal) nº 2920/2012, conforme segue:

**Lei Orgânica:**

Art. 53 – O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários. [...]

Art. 63 – Ao Prefeito compete, privativamente:

I – nomear e exonerar os Secretários Municipais;

II – exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

[...]

XI – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

XII – prover e extinguir os cargos públicos do Executivo Municipal, na forma da Lei, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores; [...]

Art. 72 – Compete ao Secretário Municipal, além de outras atribuições estabelecidas nesta Lei Orgânica e nas leis:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração municipal, na área de sua competência;

II - referendar os atos e decretos assinados pelo Prefeito, quando pertinentes a sua área de competência;

III - apresentar, ao Prefeito, relatório anual dos serviços realizados na Secretaria;

**Decreto nº 2920/2012**

Art. 7º - Além das atribuições que lhe são próprias, especificadas neste Regimento, compete a cada Secretário ou titular de cargo de igual nível hierárquico:

I - exercer a supervisão técnica e normativa das unidades que integram o órgão que dirige;

II - assessorar o Prefeito na tomada de decisões sobre assuntos inseridos no campo de competência do órgão que dirige; [...]

XIV - propor a admissão de servidores para o órgão que dirige nos termos da legislação vigente;

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, estando a irregularidade sujeita à apuração por esta Corte de Contas, conforme as atribuições conferidas pelo art. 59 e incisos da Constituição do Estado, e tendo em vista que não houve manifestação dos responsáveis quanto a restrição apontada, entende este Corpo Instrutivo que este Tribunal de Contas, quando da apreciação do processo em epígrafe, decida por:

**4.1. CONHECER** do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Tubarão, para **considerar irregular** a contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (456) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); Meta 18, estratégia 18.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015; e art. 51 da Lei (municipal) nº 2.816/2004 (item 2.1 deste relatório);

**4.2. Aplicar multa ao Sr. Joares Carlos Ponticelli**, Prefeito Municipal de Tubarão desde 01/01/2017, CPF nº 481.036.329-53, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000, pela irregularidade explicitada no item **4.1** da conclusão deste relatório;

**4.3. Aplicar multa ao Sr. Mário Cezar de Oliveira Cardoso**, Secretário Municipal de Educação de Tubarão no período de 01/02/2017 a 17/10/2018, CPF nº 154.724.699-53, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei

Complementar nº 202/2000, pela irregularidade explicitada no item **4.1** da conclusão deste relatório;

**4.4. CONCEDER** à Prefeitura Municipal de Tubarão o **prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24º, § 1º, da Resolução nº TC 122/2015, para que apresente a este Tribunal de Contas **plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos gradativos para o cumprimento**, no mínimo, do que segue:

**4.4.1.** Levantamento do déficit de profissionais do magistério (Professores);

**4.4.2.** Deflagração de procedimentos quanto a readequação de seu quadro funcional, especificamente da área do magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente, com conseqüente cronograma quanto a realização de concurso público para provimento desses cargos, se for o caso, objetivando o cumprimento do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Federal nº 13.005/2014 e em obediência ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, bem como visando ao alcance da meta 18 e à implementação da estratégia 18.5 previstas no Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015.

**4.5. Alertar a Prefeitura Municipal de Tubarão**, na pessoa do Prefeito e do Secretário Municipal de Educação, da imprescindível tempestividade e diligência no cumprimento do prazo estabelecido no item 4.4 desta Decisão, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 70, inciso III e § 1º da Lei Complementar Estadual nº 202/2000;

**4.6. Dar ciência** deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 4595/2019 aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Tubarão, à Secretaria Municipal de Educação e ao Controle Interno do Município.

É o Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**DIRETORIA DE ATOS DE PESSOAL – DAP**

---

Diretoria de Atos de Pessoal, em 30 de julho de 2019.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PERICO DUTRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Chefe de Divisão

FERNANDA ESMERIO TRINDADE MOTTA  
Auditora Fiscal de Controle Externo  
Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Sr. Relator Herneus de Nadal, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA  
Diretora da DAP