

| | |
|--------------------------|---|
| PROCESSO Nº: | @RLI 18/00814701 |
| UNIDADE GESTORA: | Prefeitura Municipal de Tubarão |
| RESPONSÁVEL: | Joares Carlos Ponticelli |
| INTERESSADOS: | Prefeitura Municipal de Tubarão Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP |
| ASSUNTO: | Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.5 (Meta 18) da Lei Municipal n. 4268/2015 (Plano Municipal de Educação - PME) - Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente. |
| RELATOR: | Herneus De Nadal |
| UNIDADE TÉCNICA: | Divisão 1 - DAP/CAPE I/DIV1 |
| PROPOSTA DE VOTO: | GAC/HJN - 184/2020 |

I. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação de Tubarão, com abrangência sobre o período de 01/01/2014 a 31/08/2018, para verificação da composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, submetidas à fiscalização deste Tribunal de Contas.

A inspeção, também tem por objetivo, monitorar o cumprimento da meta 18 e estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação, bem como da estratégia 18.5 (Meta 18) do Plano Municipal no âmbito daquele município, no que concerne à composição e forma de ingresso de pessoal no quadro de servidores do magistério.

A Diretoria de Atos de Pessoal (DAP) manifestou-se, inicialmente, por meio do Relatório nº 5111/2018 (fls. 35-50), no qual sugeriu a audiência do Sr. Joares Carlos Ponticelli, Prefeito Municipal de Tubarão, e do Sr. Mário Cezar de Oliveira Cardoso, então Diretor-Presidente da Fundação Municipal de Educação, a fim de que se manifestassem acerca dos seguintes apontamentos:

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);

2. Apresentação de plano de ação, 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.

A audiência foi autorizada e efetivada, conforme comprovam os documentos acostados às (fls. 51-57) dos autos.

O Sr. Maurício da Silva solicitou a prorrogação do prazo fixado para manifestação dos responsáveis, em face da exoneração do Sr. Mário Cezar de Oliveira Cardoso do cargo de Diretor-Presidente da Fundação Municipal de Educação, o qual foi assumido pelo requerente (doc. fl 58).

Na seqüência, exarei despacho deferindo o pedido apresentado (fls. 64), contudo, os responsáveis deixaram transcorrer *in albis* os prazos fixados, conforme se infere da Informação/SEG N.: 21/2019 (fl. 68).

Os autos retornaram para manifestação do Órgão Técnico deste Tribunal que elaborou o Relatório nº DAP-4595/2019 (fls. 69-87) sugerindo que seja considerada irregular a contratação de profissionais de magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o excessivo número de professores (456) admitidos temporariamente, por considerar burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito às normas vigentes, com aplicação de multa aos responsáveis.

A Instrução sugere, ainda, que seja concedido o prazo de 90 (noventa) dias para que a Prefeitura Municipal de Tubarão apresente plano de ação, com identificação dos responsáveis por cada ação, e estabelecimento de prazo gradativo para cumprimento, no mínimo, das determinações descritas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanha, em parte, o entendimento defendido pela DAP, vez que opina pela irregularidade da contratação temporária de professores no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Tubarão, levando em conta a quantidade desses profissionais ocupantes de cargos de provimento efetivo, contudo, sem aplicação de multa aos responsáveis por entender que possível sancionamento deverá ser avaliado posteriormente. E

corroborar a sugestão para que seja fixado prazo para apresentação do plano de ação, conforme Parecer nº MPC/3213/2019 (fls. 88-99).

Este o relatório.

II. DISCUSSÃO

A DAP realizou inspeção junto à Secretaria Municipal de Educação de Tubarão para verificação da composição e da forma de ingresso de pessoal no quadro de servidores do magistério do Município de Tubarão, especialmente acerca do quantitativo de profissionais contratados temporariamente.

Em sua manifestação inicial, a Instrução questionou o número excessivo de professores contratados temporariamente, considerando sua relação com o número de servidores efetivos, conforme demonstrado no quadro 01 do Relatório n. 5111/2018 (fl. 35-50), por entender que restou caracterizada burla ao concurso público, na forma exigida pelo art. 37, inciso II da Constituição Federal, bem como, diante da ausência de caracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma exigida pelo inciso IX do referido dispositivo constitucional, e nas normas municipais que tratam da matéria, especialmente os arts. 1º e 2º da Lei nº 2.952/2005 e art. 51, parágrafo único² da Lei nº 2.816/2004, que institui o Sistema Municipal de Educação.

1 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.

2 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 efetivação de audiência, os responsáveis não apresentaram alegações de defesa, tampouco apresentaram o Plano de Ação na forma solicitada.

Procedendo à reanálise dos autos a Instrução por meio do Relatório n. DAP 4595/2019 (fls. 69-87), reitera que o Plano Nacional de Educação estabelece no art. 8º da Lei (federal) n. 13.005/2014 que 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 no PNE, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação da referida norma.

No anexo – metas e estratégias, a estratégia 18.1 estabelece que as redes públicas de educação básica devem ser estruturadas 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.

O Plano Municipal de Educação de Tubarão – PME, aprovado pela Lei (municipal) n. 4.265/2015, com vigência de dez anos, em alinhamento ao Plano Nacional de Educação, e à Lei Municipal nº 2.816/2004, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Tubarão, estabelece como estratégias: estruturação das 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 (estratégia 18.5); e realização periódica de concurso público para provimento de vagas, comprovadamente excedentes e permanentes (meta 18.6).

Por tais razões, e considerando norma de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal³ e Prejulgados deste Tribunal de Contas⁴, além das regras fixadas na Lei (federal) n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a DAP entende como irregular a prática adotada pelo Município de Tubarão, por considerar que a contratação temporária de excessivo número de professores, especialmente considerando o número de servidores efetivos, configura burla ao concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público.

O processo foi trazido para exame pelo Tribunal Pleno, contudo, diante do encaminhamento pela FECAM – Federação Catarinense de Municípios do Ofício n. 060/2019

3 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

4 Prejulgados 1363 e 2003.

contendo “Estudo do Impacto da Estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação nos Municípios”, solicitei sua retirada de pauta para um melhor estudo da matéria.

Em apertada síntese, o estudo realizado pela FECAM procura demonstrar que os percentuais constantes da Estratégia 18.1 do PNE não estão de acordo com a realidade dos municípios catarinenses, principalmente, em razão da mudança na pirâmide etária do nosso Estado, a qual no ano de 2050 apresentará queda da população em idade escolar em torno de 24%.

O documento foi remetido pelo Gabinete da Presidência para exame pelo Cons. Substituto Gerson dos Santos Sicca, na qualidade de gestor do acordo de cooperação técnica celebrado entre o MEC, FNDE, ATRICON e IR, que manifestou-se por meio do Memorando n. 037/GAGSS/2019, expondo que as metas em exame foram fixadas no Plano Nacional de Educação e nos Planos Municipais de Educação, aprovados por leis específicas, os quais vem sendo examinados pela Diretoria de Atos de Pessoal (DAP).

Esclarece que foram efetivadas 22 inspeções em municípios, visando o monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1, as quais foram replicadas nos respectivos Planos Municipais de Educação.

Verifico que a questão em exame se refere ao planejamento educacional consubstanciado nos instrumentos Plano Nacional e Plano Municipal de Educação. Mais precisamente, trata-se de descumprimento de dispositivo relativo à proporção de docentes admitidos em caráter temporário em relação ao corpo docente efetivo, contrariando as metas estabelecidas.

Em primeiro plano, cumpre considerar que planejar consiste em pensar sobre aquilo que existe, sobre o que se quer alcançar, com que meio se pretende agir e como avaliar o que se pretende atingir.

Sant’Anna, Enricone, André e Turra (1988) afirmam que as ideias de planejamento são discutidas amplamente no dia-a-dia. Em resenha bibliográfica em torno do assunto, encontra-se algumas posições diferentes entre os doutrinadores. No entanto, em dois aspectos há acordo unânime, isto é, consideram planejamento a previsão metódica de uma ação a ser desencadeada e a racionalização dos meios para atingir os fins.

O planejamento requer que se pense no futuro. É composto de várias etapas interdependentes, as quais, através de seu conjunto, possibilitam à pessoa ou grupo de pessoas atingir os objetivos. Frise-se que é inerente ao planejamento as etapas e capacidade de execução.

Diante disso, considero que o plano de ações a ser apresentado pelo Município de Tubarão tem por objetivo a fixação de um planejamento para implantação da Meta 18, estratégia 18.5, estabelecidas no Plano Municipal de Educação, a qual se refere à proporcionalidade exigida entre professores admitidos para cargos efetivos e aqueles contratados temporariamente.

Após efetuar o exame da matéria, entendo pertinente o posicionamento defendido pela área técnica, no sentido de que seja fixado prazo para que o Município de Tubarão apresente plano de ação, com identificação dos responsáveis por cada ação, estabelecendo prazos para o cumprimento do Plano Nacional de Educação - PNE, e alcance da meta 18, com implementação da estratégia 18.5 previstas no Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4.268/2015, obedecendo ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Destaco que tal decisão vem sendo adotada em processos análogos, e pretende conceder às Unidades Gestoras espaço para apresentação de manifestações acerca da aplicação das metas estabelecidas nos planos aprovados em nível federal e municipal.

Acompanho a manifestação do *Parquet* Especial de que, neste momento, deve ser postergada a aplicação de penalidades aos gestores, levando em conta que a contratação temporária de profissionais do magistério, pretende atender às necessidades atuais da comunidade. Dessa forma, entendo que possível penalização dos responsáveis deve ser examinada quando da manifestação final nos autos, após verificação de possíveis medidas que estejam sendo adotadas visando à resolução da situação vivenciada pelo Município.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. Conhecer do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Tubarão, com objetivo de verificar o cumprimento do item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); da Meta 18 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.

3.2. Fixar o prazo de 180 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 o Sr. **Joares Carlos Ponticelli**, Prefeito Municipal de Tubarão e o Sr. **Maurício da**

Silva, Diretor-Presidente da Fundação Municipal de Educação, apresentem PLANO DE AÇÃO, com identificação dos responsáveis por cada ação e estabelecendo prazos gradativos para o cumprimento, no mínimo, do que segue:

3.2.1. Levantamento do déficit de profissionais do magistério (Professores);

3.2.2. 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 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.

3.3. ALERTAR, ao Sr. **Joares Carlos Ponticelli**, Prefeito Municipal de Tubarão e ao Sr. **Maurício da Silva**, Diretor-Presidente da Fundação Municipal de Educação, que o descumprimento do prazo estabelecido no item 3.2 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

3.4. Dar ciência da presente decisão ao Srs. Joares Carlos Ponticelli, Maurício da Silva e Douglas Boneli, Controlador Geral do Município de Tubarão.

Florianópolis, 26 de maio de 2020.

HERNEUS DE NADAL
Conselheiro Relator