



PROCESSO: @RLI 18/00876227
UNIDADE: Prefeitura Municipal de Caçador
RESPONSÁVEL: Josete Maria de Lemos Estrowispy
INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Caçador
ASSUNTO: Monitoramento do cumprimento da estratégia 17.5 (Meta 17) da Lei municipal n. 3.230/2015 (Plano Municipal de Educação - PME) - Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.

INSPEÇÃO. ATOS DE PESSOAL. MONITORAMENTO. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS PLANOS NACIONAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS ESTRATÉGIAS. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei federal n. 13.005/2014 impõe como estratégia a estruturação das redes públicas de educação básica por meio do atingimento dos percentuais mínimos para os profissionais ocupantes de cargos de provimento efetivo (90% de profissionais do magistério e 50% de profissionais de educação não docentes).

O cumprimento parcial da Meta 18.1 do PNE somada às ações implementadas nos exercícios seguintes denotam o esforço da administração no sentido de alcançar os percentuais estabelecidos nacionalmente, situação a ser auferida quando da apresentação do Plano de Ação do Município e por monitoramento posterior deste Tribunal de Contas.

Embora não alcançado integralmente o percentual previsto na Meta 18.1 do Plano Nacional de Educação com relação aos profissionais do magistério, as ações implementadas desde o início do exercício 2017 não denotam omissão ou inércia dos gestores, constituindo-se medida adequada, a realização de determinação com fixação de prazo para cumprimento, além de recomendações à unidade gestora.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Caçador, com o objetivo de monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e da estratégia 17.5 (Meta 17) do Plano Municipal de Educação (Lei municipal n. 3.230/2015), em especial quanto à

composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério no período de 1º.1.2014 a 31.8.2018.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP, por meio do Relatório n. 5601/2018 (fls. 26-44), sugeriu a realização de audiência quanto às irregularidades constatadas, que restou acolhida por despacho deste relator (fl. 45).

O Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal, e a Sra. Josete de Lemos Estrowispy, Secretária Municipal de Educação, à época, apresentaram justificativas e documentos às fls. 52-130.

Após análise das informações, a DAP emitiu o Relatório n. 7286/2019 (fls. 133-154), sugerindo conhecer do relatório, considerar irregulares os atos praticados, conceder à Prefeitura Municipal o prazo de 90 dias para apresentação de plano de ação com identificação dos responsáveis e definição de prazo de cumprimento, além de recomendação e alerta à unidade gestora, nos seguintes termos:

3.1. Conhecer do Relatório de Inspeção nº 7286/2019, realizada na Prefeitura Municipal de Caçador, para **considerar irregular**, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000, a contratação de profissionais do magistério (Professores) e de Auxiliar de Biblioteca por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de Professores (210) admitidos temporariamente, além do quantitativo maior de servidores ACTs para o cargo de Auxiliar de Biblioteca, 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 17, Estratégia 17.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 3.230/2015; e Prejulgado nº 2003 do TCE/SC;

3.2. CONCEDER à Prefeitura Municipal de Caçador, **o prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24, § 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 razoáveis para o cumprimento**, visando atingir a Estratégia 17.5 da Meta 17 do Plano Municipal de Educação de Caçador (Lei municipal nº 3.230/2015);

3.3. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Caçador que utilize instrumentos que permitam projetar (ou estimar) previamente um número aproximado dos afastamentos previsíveis, mediante acompanhamento do histórico desses afastamentos e elaborando escalas, possibilitando, assim, a redução das contratações temporárias, bem como reveja os procedimentos relativos à concessão de licença prêmio, além de evitar a concessão de licença para trato de interesse particular, em razão de ser inapropriada para compor o rol das situações que autorizam a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do Prejulgado nº 2046;

3.4. ALERTAR a Prefeitura Municipal de Caçador, na pessoa do Prefeito, assim como à Secretária 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;

3.5. Dar ciência (...) (Grifos do original)

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 182/2020 (fls. 155-159), da lavra do Exmo. Procurador Dr. Diogo Roberto Ringenberg, acompanhou o posicionamento da área técnica, sugerindo apenas que a recomendação contida no item 3.3 seja emitida na forma de determinação, bem como ressaltou que, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério devem ocupar cargos de provimento efetivo, nos termos previstos no PNE.

Vieram os autos conclusos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo de inspeção de regularidade é parte de um levantamento realizado em diversos Municípios do Estado sobre a situação do sistema educacional em decorrência da adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional na área de Educação (Portaria n. TC-248), celebrado entre o Ministério da Educação - MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e o Instituto Rui Barbosa - IRB, visando ao desenvolvimento de ações relativas à implementação do Plano Nacional de Educação (Lei Federal n. 13.005/2014).

Importante analisar o conteúdo da Meta 18, bem como sua estratégia, destacadas no Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei federal n. 13.005/2014:

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.

Por sua vez, o conteúdo da Meta 17, e sua estratégia 17.5, do Plano Municipal de Educação (Lei municipal n. 3.230/2015) assim dispõe:

5. Metas e Estratégias

[...]

Meta 17: Valorizar os profissionais do Magistério da rede pública de educação básica, assegurando a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do Inciso VIII, do Artigo 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste Plano. [...]

17.5. Estruturar as redes públicas de educação básica, de modo a que pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação, não docentes, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados.

Com este viés, os auditores analisaram os atos de pessoal dos professores e dos outros profissionais da educação não docentes que ocupam cargo ou função no quadro de servidores do magistério do Município de Caçador no período de 1º.1.2014 a 31.8.2018, identificando duas irregularidades.

A primeira diz respeito à **contratação de profissionais do magistério docentes por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores admitidos temporariamente** (fls. 135-148). A auditoria destaca que o PME estabelece que 80% 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. No entanto, o padrão estipulado (80%) é inferior ao que estabelece o PNE (90%), em descumprimento ao ADCT, art. 60, §1º. Aponta que a Prefeitura de Caçador não atingiu as metas estabelecidas no PNE e no PME, considerando que o número de professores contratados em caráter temporário representa 39,92% em relação a quantidade total de docentes. Além disso, ocorreram 51 aposentadorias e 16 afastamentos definitivos de professores, no período de 1º.1.2014 a 31.8.2018 (fls. 23-25).

Sobre essa situação os responsáveis (fls. 52-71) declaram, em síntese, que a Secretaria de Educação mantém uma política de recomposição dos quadros efetivos, por meio da realização de concursos públicos, ainda que diante do difícil cenário fiscal. Defendem a legalidade das contratações temporárias, sob o

argumento de que o município possui legislação própria sobre a matéria fixando os critérios de seleção, contratação e regime jurídico-administrativo para esses servidores. Alegam que a arrecadação dos municípios é variável, ao contrário da remuneração dos servidores, exigindo cautela do gestor quando da admissão de profissionais por concurso público.

Informam que motivaram cada contratação temporária realizada na Secretaria Municipal de Educação, ressaltando que grande parte das vagas ocupadas se deu em razão de substituições de servidores cedidos, em licenças (saúde, prêmio e maternidade), em cargos de confiança/comissão, por outros afastamentos descritos em lei, além de profissionais contratados para trabalhar em projetos temporários da unidade gestora. Os responsáveis também salientam o *déficit* de professores no município, destacando que alguns cargos não foram previstos no último concurso realizado e outros tiveram todos os aprovados convocados ou com concurso ainda em vigência, podendo haver convocação. Ainda de acordo com os responsáveis, 174 professores contratados temporariamente estariam substituindo servidores efetivos afastados, cedidos ou em cargos de confiança/comissão, enquanto 36 estariam ocupando vagas excedentes.

A outra irregularidade se refere à **contratação de profissionais do magistério não docentes (auxiliar de biblioteca, especialista em assuntos educacionais e secretário escolar), por tempo determinado, tendo em vista o expressivo percentual de servidores admitidos temporariamente** (fls. 149-152). Para os auditores, havia no âmbito da Secretaria de Educação 36 profissionais do magistério não docentes, representando 36,36% do total, admitidos em caráter temporário, enquanto 63 estavam ocupando cargos de provimento efetivo. Salientam que os cargos de auxiliar de biblioteca, especialista em assuntos educacionais e secretário escolar apresentavam vagas previstas em lei que não estavam preenchidas, mas que possuíam servidores contratados por tempo determinado. No caso do cargo de auxiliar de biblioteca, havia mais contratados em caráter temporário do que servidores efetivos.

Os responsáveis acrescentam a esse ponto que havia sido realizado concurso público em 2015 (Edital n. 001/2015), com vigência até julho/2019, para a admissão de servidores efetivos no cargo de auxiliar de biblioteca, mas que apenas 7 candidatos foram aprovados e todos convocados, necessitando, assim, de

servidores temporários para suprir a demanda, que era de 7 vagas com carga de 40 horas. Quanto ao cargo de especialista em assuntos educacionais, na vigência do concurso público foram convocados 22 profissionais com carga de 40 horas e 8 de 20 horas, suprimindo totalmente a demanda, sendo os ACTs contratados para substituírem servidores efetivos que estariam afastados.

Com relação ao cargo de secretário escolar, salientam que havia apenas 3 vagas excedentes que poderiam ser preenchidas por concurso público, já que os profissionais contratados temporariamente estavam ocupando vagas de servidores efetivos afastados. Desse modo, alegam que, dos 36 profissionais da educação não docentes contratados temporariamente, 26 estavam ocupando vagas de servidores efetivos afastados.

Todos os argumentos levantados em defesa possuem pertinência e merecem ser levados em consideração quando da elaboração do Plano de Ação a ser apresentado a este Tribunal. É de conhecimento notório a dificuldade enfrentada pelos municípios para o atingimento da meta estabelecida pelo PNE, o que não justificaria, neste momento, uma medida de cunho sancionatório, antes da edição de um compromisso em que se considerasse todas as ponderações e os desafios a serem enfrentados, dimensionados pela própria municipalidade, em um Plano de Ação.

Merecem ser acolhidas as motivações das contratações temporárias, assim como os argumentos lançados acerca da vigência do concurso público até julho/2019 e dos dados relativos ao *déficit* de profissionais do magistério. Vale lembrar que a inspeção apontou que a política de contratações temporárias na Secretaria de Educação estaria irregular em face da estratégia 17.5 do Plano Municipal de Educação, por ter verificado que o percentual de profissionais do magistério contratados temporariamente estava acima do limite estabelecido no referido PME, sem apontar quais contratações individualmente estariam dentro ou fora do permitido pela legislação.

Há que se registrar que a inspeção ocorreu em 2018 e que o gestor assumiu em 2017, inferindo-se a existência de pouco tempo para reestruturar o quadro e se adequar às exigências legais, conforme também observado pelo Ministério Público de Contas (fl. 158). De qualquer sorte, o apontamento merece a atenção especial por parte dos responsáveis com o intuito de atingir as metas,

especialmente no que tange ao fato de que, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério devem ser ocupantes de cargos de provimento efetivo, nos termos previstos no PNE.

Especificamente em relação à segunda irregularidade, restou demonstrada a realização de concurso público com a convocação de todos os aprovados no certame, assim como que o percentual de profissionais do magistério não docentes contratados temporariamente está dentro do previsto no PME. No entanto, conforme salientado pelos auditores, não encontra justificativa plausível a contratação temporária de profissionais para substituir servidores cedidos a outros órgãos ou em licença sem vencimento, devendo a unidade gestora adotar providências visando ao retorno dos que estão afastados. Trata-se de um problema de ordem administrativa que deve ser dimensionado pelo município, vez que representa uma das causas do incremento das contratações de caráter temporário, inclusive confirmada pelos responsáveis.

Além disso, em que pese a Prefeitura Municipal tenha realizado concurso para o cargo de auxiliar de biblioteca, nota-se que existem mais profissionais contratados temporariamente para esse cargo do que servidores efetivos.

Embora sejam incontestas as irregularidades ressaltadas pela equipe de auditores e mesmo diante da importância e imprescindibilidade da matéria, não se pode deixar de observar os esforços dos gestores no sentido de atender às metas do PNE, como a realização de concurso público para a contratação de professores efetivos.

O equacionamento da situação fática enfrentada pelo Município de Caçador na educação, conforme propriamente destacado pela DAP, deve fazer parte de uma cultura de gestão estratégica, com o planejamento das ações efetivas da municipalidade, bem como com a obtenção de informações que permitam demonstrar a evolução da situação das contratações temporárias dos professores ao longo do tempo.

Nesse ínterim, concorda-se com as ações sugeridas pela DAP, mantendo-se as recomendações no sentido de criar um limitador para as substituições de professores efetivos afastados por motivo de licença-prêmio ou licença para tratar de assuntos particulares, considerando que tais situações são programáveis. Entende-

se, também, como boa prática as demais ações administrativas sugeridas para recomendação com o intuito de diminuir a contratação dos profissionais de caráter temporário.

Por conseguinte, discorda-se do órgão ministerial quanto à sugestão de determinação, porém, acompanha-se o intuito de ressaltar que, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério devem ser ocupantes de cargos de provimento efetivo, nos termos previstos no PNE.

III – VOTO

Ante o exposto, estando os autos instruídos na forma regimental, submeto ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

1. Conhecer do Relatório n. 7286/2019, referente à inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Caçador, com o objetivo de monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei federal n. 13.005/2014) e da estratégia 17.5 (Meta 17) do Plano Municipal de Educação (Lei municipal n. 3.230/2015), em especial quanto à composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério no período de 1º.1.2014 a 31.8.2018.

2. Determinar à Prefeitura Municipal de Caçador que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24, § 1º, da Resolução n. TC 122/2015, apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações, com identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento**, visando a atingir a Estratégia 17.5 da Meta 17 do Plano Municipal de Educação de Caçador (Lei municipal n. 3.230/2015).

3. Recomendar à Prefeitura Municipal de Caçador que utilize instrumentos que permitam projetar (ou estimar) previamente um número aproximado dos afastamentos previsíveis, mediante acompanhamento do histórico desses afastamentos e elaboração de escalas, possibilitando, assim, a redução das contratações temporárias, bem como reveja os procedimentos relativos à concessão de licença prêmio, além de evitar a concessão de licença para trato de interesse particular, em razão de ser inapropriada para compor o rol das situações que

autorizam a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do Prejulgado n. 2046.

4. Alertar o Prefeito Municipal de Caçador e a Secretária Municipal de Educação que o descumprimento do prazo estabelecido no item 2 desta decisão é passível de aplicação da multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar estadual n. 202/2000.

5. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Sr. Saulo Sperotto, à Sra. Josete de Lemos Estrowispy, à Secretaria Municipal de Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Controle Interno do Município.

Gabinete, em 14 de julho de 2020.

Cleber Muniz Gavi
Conselheiro Substituto
Relator