

PROCESSO Nº:	@RLI 17/00618099
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Lages
RESPONSÁVEL:	Antônio Ceron
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Lages Ayrton Tadeu Webber Xavier Secretaria Municipal de Educação de Lages
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (meta 18) da Lei Municipal 4114/2015 - Plano Municipal de Educação - relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 2 - DAP/COAP I/DIV2
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/WWD - 642/2018

I. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de inspeção em Atos de Pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Lages, com abrangência ao período de 01/01/2013 a 30/04/2017, que versa sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, submetidas à fiscalização deste Tribunal de Contas.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Relatório nº 2476/2017 (fls. 103/119), sugeriu a audiência dos Responsáveis para apresentação das justificativas acerca das supostas irregularidades apontadas naquele Relatório.

Por despacho (fls. 120/123), acompanhei a sugestão técnica.

Após a análise das manifestações de defesa (fls. 141/1056), a Diretoria Técnica elaborou o Relatório nº 2049/2018 (fls. 1058/1093), no sentido de considerar irregular a contratação de professores por tempo determinado, aplicar multa aos Responsáveis, bem como conceder prazo para que os mesmos apresentem plano de ações para cumprimento das restrições elencadas nos itens 4.4.1 a 4.4.3. daquele Relatório.

O Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do Parecer nº 964/2018 (fls. 1094/1112), acompanhou a manifestação exarada pelo Corpo Instrutivo, acrescentando, ao final, a sugestão para abertura de autos apartados para exame da documentação acostada aos autos pelos Responsáveis, que indicam a realização de inúmeros e frequentes processos seletivos para a contratação de profissionais para as mais diversas áreas de atuação no Município de Lages, denotando um eventual desvirtuamento do instituto da contratação temporária pela Administração municipal de Lages, nos demais órgãos do ente.

Este é o breve Relatório.

II. DISCUSSÃO

Segundo consta no Relatório técnico, evidenciou-se o número de professores contratados em caráter temporário (701) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (921). Isso significa, em percentuais, que 56% dos professores contratados são efetivos e 43% são contratados em caráter temporário.

Diante desse quadro, a Diretoria Técnica aduz ser expressivo o número de professores ACTs com base no Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13005/2014) que, na meta 18, estabelece a estratégia de estruturar as redes públicas de educação básica de modo que 90% dos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou seja, apenas 10% no máximo poderiam ser professores em regime de ACT, bem como no art. 37, *caput* e incisos II e IX da Constituição Federal e art. 21 §2º da Constituição Estadual, que se refere à regra da investidura em cargo público mediante concurso público.

Por fim, ressalta que com um planejamento adequado o Município poderá mitigar a situação relacionada aos professores ACTs, cumprindo a regra de provimento mediante concurso público.

O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha o entendimento técnico, acrescentando, ainda, que “diante da extensa documentação apresentada pelos responsáveis, que indicam a realização de inúmeros e frequentes processos seletivos para a contratação de profissionais para as mais diversas áreas de atuação no Município de Lages, entende-se pertinente a abertura de autos apartados para apuração de eventual desvirtuamento do instituto da contratação temporária pela Administração Municipal de Lages nos demais órgãos do ente.”

Em sua defesa, o Prefeito municipal de Lages ponderou acerca da evolução quanto à contratação mediante processo seletivo, que antes de 2013 não existiam; da existência da ação civil pública em que não houve nenhum questionamento sobre a constitucionalidade da Lei nº 497/2017, que regulamenta as contratações temporárias no município de Lages; e, do precedente jurisprudencial apontado pela Diretoria Técnica, que, segundo o Responsável, em nada se assemelha à redação da Lei Complementar nº 497/2017.

Pois bem.

Antes de adentrar no mérito dos autos, vislumbro ser imprescindível elaborar uma sucinta observação acerca do concurso público, figura surgida constitucionalmente em 1934, mas somente pela Carta Magna de 1988 foi instituída como compulsória.

Como é sabido, a aprovação em concurso público é a regra para investidura em cargo ou emprego público, que ocorre mediante provas ou provas e títulos, dependendo da natureza e complexidade do cargo ou emprego.

Nesse norte, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 685, nos seguintes termos: *“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”*.

Contudo, a própria Constituição Federal proporcionou duas situações que excetuam a regra mencionada. A primeira exceção constitucional são os cargos de confiança, providos por pessoas alheias à administração pública que devem exercer cargos de chefia, direção ou

assessoramento. A segunda possibilidade de ingresso sem concurso público é permitida através de contratação temporária, desde que presentes três requisitos: excepcional interesse público, temporariedade da contratação e hipótese expressamente prevista em lei.

No caso em tela, vislumbro que dos 1.622 professores, 701 foram admitidos em caráter temporário (46%), sendo que apenas 102 professores efetivos estão afastados por licença (saúde, maternidade, prêmio, capacitação, sem vencimento e outros tipos de afastamento).

Isso significa que, mesmo que considerado todos esses casos de afastamento como excepcional interesse público, ainda assim aos demais 599 professores ACTs faltariam o referido requisito para que fosse possível a admissão em caráter temporário.

Diante desse panorama (quadro 3 – fl. 1061), acompanho o entendimento técnico e ministerial no que se refere à afronta ao Plano Nacional de Educação que, por meio da meta 18, exige que 90% dos professores sejam efetivos.

Em que pese não ser possível prever alguns tipos de afastamento, como saúde e maternidade, por exemplo, o fato que outros podem ser planejados, como é o caso da licença sem remuneração. Assim, em algumas ocasiões, a Administração Pública poderia mitigar o problema se tivesse um pouco melhor organizada em seus planejamentos. Acerca desse assunto, assim se manifestou o Corpo Instrutivo:

“(…) cabe reafirmar que os afastamentos de servidores é uma situação comum na Administração Pública a qual mediante um planejamento adequado poderia ser mitigada, em grande parte, por meio de deslocamento, realocação e novas admissões de servidores efetivos.”

Tem razão. O número de 46% de professores ACTs, por si só, demonstra que há um número expressivo de servidores não concursados, evidenciando burla ao concurso público, sobretudo diante da ausência de justificativas e preenchimento dos requisitos para esse tipo de contratação, tal como o excepcional interesse público.

Deveras, fato esse reconhecido pelo Corpo Instrutivo, é perceptível a evolução quanto à contratação mediante processo seletivo, pois, conforme demonstra o Responsável, até o ano de 2013 esse método de contratação sequer era exercido. No entanto, em que pese a melhoria, não se pode admitir provimento no serviço público sem prévia aprovação em concurso, exceto os casos excepcionais e cumpridos seus respectivos requisitos.

No entanto, no que se refere à determinação sugerida pelo Corpo Instrutivo e Procuradoria Geral para que o município de Lages realize concurso público, tenho por fazer as seguintes considerações.

É cediço, como vastamente demonstrado alhures, que a regra para investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso pública, conforme preceitua o art. 37, II da Constituição Federal. Contudo, entendo ser temerário e até mesmo afronta ao princípio da separação dos poderes, que este Tribunal determine ao órgão executivo municipal que deve realizar concurso público.

Isso porque é necessário que essa análise seja realizada pelo próprio órgão público. Entendo, salvo melhor juízo, que não cabe ao Tribunal de Contas ponderar, fazendo as vezes do município, se deve realizar o concurso público e, portanto, se há vagas criadas para isso ou se deve ser criadas por lei, se há limite orçamentário para a referida contratação. Enfim, trata-se de uma questão demasiadamente complexa que não pode ser imposta, a meu sentir, pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, conforme já mencionado, é evidente a disparidade e o excesso de professores ACTs contratados e ultrapassa o aceitável, afronta o Plano Nacional de Educação e contraria os ditames constitucionais. Portanto, é indubitável a existência de irregularidade, mas os caminhos a serem tomados para que ela seja sanada cabe à própria administração municipal escolher.

É por essa razão que entendo não ser razoável, neste caso, a determinação para criação de concurso público, mas sim de uma determinação para que o Responsável apresente as medidas administrativas a serem adotadas para o cumprimento do Plano Nacional de Educação, c/c art. 60 do ADCT, 37, II e IX da Constituição Federal, de modo a readequar seu quadro funcional, especificamente da área da saúde.

Quanto à sugestão de aplicação de multa aos Responsáveis, entendo que pode ser relevada no presente caso, tendo em vista que as contratações tiveram respaldo legal através da Lei Complementar Estadual 497/2017.

Tem razão a Diretoria Técnica quando afirma que o Tribunal de Contas pode realizar o controle difuso de constitucionalidade (quando defende ser a referida norma inconstitucional), mas a verdade é que na Ação Civil Pública, que responde a Prefeitura de Lages, em nenhum momento se cogitou sua inconstitucionalidade. Assim, entendo plausível a manifestação de defesa do Responsável, pois, até o momento, a referida lei é constitucional e nela foram amparadas as contratações.

Por derradeiro, acompanho o entendimento ministerial no que tange o exame da documentação acostada aos autos pelos Responsáveis, que indicam a realização de inúmeros e frequentes processos seletivos para a contratação de profissionais para as mais diversas áreas de atuação no Município de Lages, denotando um eventual desvirtuamento do instituto da contratação temporária pela Administração municipal de Lages, nos demais órgãos do ente.

No entanto, entendo não ser necessária a criação de autos apartados para o referido exame, haja vista que o presente processo tem o condão de analisar a questão que, inclusive, se coincide com o plano de ação a que me referi anteriormente.

Diante do exposto, entendo por assinar prazo para que a Unidade apresente plano de ação, com indicação das atividades, prazos e responsáveis para o cumprimento dos arts. 7º, 8º e anexo item 18.1.da Lei Federal nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

IV. 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 Lages, para considerar irregular a contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores admitidos temporariamente (701), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 22, inciso XXIV; art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c com o art. 60, § 1º da ADCT; c/c art. 8º, § 1º; art. 10, incisos III e V; e art. 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE) e item 18.1 do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 4114, de 23 de junho de 2015 e Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026 , julgado em 09/04/2014 (item 2 do Relatório técnico).

3.2. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Lages, na pessoa do atual Prefeito municipal, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, comprove a este Tribunal de Contas as providências adotadas para readequação de seu quadro funcional, especificamente da área de magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente da população, com conseqüente realização de concurso público para provimento desses cargos, se for o caso, em obediência ao art. 37 da Constituição Federal, incisos II e IX, bem como arts. 7º, 8º e anexo item 18.1 da Lei Federal nº (13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

3.3. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Lages 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 para que as mesmas sejam deferidas preferencialmente nos meses de férias escolares, 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.

3.4. ALERTAR, ao atual Prefeito de Lages 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. DARCIÊNCIA desta Decisão aos Responsáveis, Interessados, Prefeitura municipal de Lages e seus respectivos procuradores.

Florianópolis, 01 de agosto de 2018.

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
CONSELHEIRO RELATOR