

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 17/00599442
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Antídio Aleixo Lunelli e Rogério Jung
<b>INTERESSADO:</b>	Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.4 (Meta 18) da LCM nº 7054/2015 - Plano Nacional de Educação - relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.
<b>RELATOR:</b>	Luiz Roberto Herbst
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 2 - DAP/COAP I/DIV2
<b>PROPOSTA DE VOTO:</b>	GAC/LRH - 700/2018

## I. EMENTA

**Município. Plano Municipal de Educação (PME). Meta relativa ao quantitativo de professores e outros profissionais do ensino efetivos na rede pública. Monitoramento do cumprimento da meta. Estratégia de proporção mínima de 80% de efetivos. Não atingimento da meta estratégica. Determinação para apresentação de plano de ação.**

## II. INTRODUÇÃO

Estes autos foram constituídos para relatar os resultados de inspeção realizada pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP, deste Tribunal de Contas, no Município de Jaraguá do Sul, e visa monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de Jaraguá do Sul, em especial, quanto à composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério.

Segundo mencionado no Relatório nº DAP 2300/2017 (fls. 60-75), a inspeção abrangeu o período de 01/01/2013 a 30/04/2017 e contemplou a situação dos professores e outros profissionais da educação não docentes que ocupam cargo ou função no Quadro de Servidores do Magistério em abril/2017, incluindo os afastamentos temporários existentes e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2013 até abril/2017.

Foi esclarecido que a análise se refere ao quantitativo das vagas de professores frente ao quantitativo de professores afastados temporariamente ou definitivamente, e à contratação de professores por tempo determinado.

Conforme relatado pela Diretoria de Controle, a inspeção constatou restrição relativa ao expressivo número de professores admitidos temporariamente (202), 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 Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026, julgado em 09/04/2014, conforme constou do Relatório de Audiência nº 2300/2017 (fls. 60-75).

Em setembro de 2017 (Despacho nº GAC/LRH 282/2017 – fl. 76) este Relator acolheu a sugestão da Diretoria de Controle e determinou a realização de audiência dos senhores Antídio Aleixo Lunelli, Prefeito Municipal, e Rogério Jung, Secretário Municipal de Educação, para se manifestarem sobre a irregularidade evidenciada.

Na oportunidade também foi informado ao senhor Prefeito Municipal que poderia apresentar plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada ação, estabelecendo prazos para o cumprimento das seguintes ações: a) levantamento do déficit de professores no magistério municipal, b) cronograma quanto à realização de concurso público para provimento de cargos do magistério municipal, em quantidade adequada à demanda permanente, objetivando atender integralmente aos dispositivos legais mencionados neste Relatório de Inspeção.

Houve solicitação de prorrogação de prazo por 30 dias (fls. 82-83), deferida por este Relator, consoante Despacho GAC/LRH-424/2017, de 14/11/2017 (fl. 84).

Os senhores, Antídio Aleixo Lunelli e Rogério Jung apresentaram resposta à Audiência, em petição conjunta (fls. 88-92, e anexos de fls. 93-108).

A Diretoria de Controle reexaminou os autos, e ao final emitiu o Relatório nº DAP 2213/2018 (fls. 117-141), sugerindo o seguinte encaminhamento:

**4.1 CONHECER** do Relatório de Inspeção que versa sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, para **considerar irregular** a contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores admitidos temporariamente (202), em descumprimento 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 Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026<sup>1</sup>, julgado em 09/04/2014 (*item 2 deste Relatório*).

**4.2 CONCEDER** à Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, **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 identificação dos responsáveis por cada ação, estabelecendo prazos para o cumprimento das seguintes determinações:**

4.2.1 Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores) e profissionais da educação não docentes do quadro de servidores municipais das Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino.

4.2.2 Deflagração de procedimentos para provimento dos cargos efetivos com relação aos profissionais do magistério (Professores), mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos arts. 7º e 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE).

**4.3 RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul 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 evite 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 da Lei Complementar n. 190/2017 e do Prejulgado n. 2046.

1 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

**4.4 ALERTAR**, ao Sr. Antídio Aleixo Lunelli e ao Sr. Rogério Jung, que o descumprimento do prazo estabelecido no item 4.2 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000;

**4.5 DAR CIÊNCIA**, do Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam:

4.5.1 Ao Sr. Antídio Aleixo Lunelli;

4.5.2 Ao Sr. Rogério Jung;

4.5.3 À Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do Secretário;

4.5.4 Ao Controle Interno do município;

4.5.5 À Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº MPTC/966/2018 (fls. 142-156), exarado pela Procuradora senhora Cibelly Farias Caleffi, manifestou-se pela concordância com a análise da Diretoria de Controle, também considerando “IRREGULAR a contratação temporária de um significativo número de professores no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, em relação à quantidade desses profissionais ocupantes de cargos de provimento efetivo, configurando burla ao instituto do concurso público, descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público e descumprimento da meta disposta no item 18.1 do anexo do Plano Nacional de Educação e no item 18.4 do Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul”, opinando pela aplicação de multas e assinatura de prazo para apresentação de plano de ação, nos mesmos moldes delineados na conclusão do Relatório nº DAP 2213/2018.

É o relatório.

### III. DISCUSSÃO

Este processo trata do monitoramento do cumprimento da meta disposta no item 18.1 do anexo do Plano Nacional de Educação, que trata de “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”.

No âmbito do Município de Jaraguá do Sul a estratégia está prevista no item 18.4 do Plano Municipal de Educação de 2015-2024, instituído pela Lei Municipal nº 7054/2015, que trata de “estruturar a rede municipal de ensino, de modo a que pelo menos **80%**(oitenta por cento) dos profissionais do magistério e **70%** (setenta por cento) dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas escolas a que se encontram vinculados”.

A fim de examinar o cumprimento da estratégia, o Tribunal Pleno aprovou a realização de inspeções no Estado (através da Secretaria de Estado da Educação) e nos dez municípios mais populosos, dentre eles, o Município de Jaraguá do Sul.

O foco principal foi a verificação da situação do quadro de pessoal do magistério no Município de Jaraguá do Sul, notadamente a relação entre ocupantes de cargos de provimento efetivo e profissionais contratados em caráter temporário.

No município de Jaraguá do Sul a contratação temporária é disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 102, de 12 de novembro de 2010, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público o Poder Executivo, as Autarquias e Fundações Públicas Municipais poderão efetuar a contratação, por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público o atendimento de necessidades urgentes, emergenciais e específicas, nos casos de:

I - assistência a situações de calamidade pública ou de debelação de situações declaradas emergenciais;

II - combate a surtos endêmicos;

III - **substituição de pessoal nas unidades escolares** e pré-escolares municipais e nos Centros Municipais de Educação Infantil decorrente de quaisquer dos afastamentos legais ou licenças a seguir relacionadas:

a) licença por auxílio-doença;

b) licença por doença em pessoa da família;

c) licença para o serviço militar;

d) licença para atividade política;

e) licença por acidente em serviço;

f) licença-maternidade;

g) licença por adoção;

h) remanejamento; (Revogada pela Lei Complementar nº 190/2017)

i) licença prêmio por assiduidade;

j) ~~licença para tratar de interesses particulares, por prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias; (Revogada pela Lei Complementar nº 190/2017)~~

k) nomeação para exercício de cargo em comissão ou de direção escolar ou de centro municipal;

l) **designação para função de confiança ou para gestão de programas educacionais ou de gestão de unidades integrantes da rede de ensino.**

IV - substituição de pessoal nas unidades médico-hospitalares e ambulatoriais decorrente dos afastamentos e licenças previstas nas letras "a" a "j", do inciso III, deste artigo, inclusive, em virtude de nomeação para exercício de cargo em comissão, de função de confiança, de gestão de programas de saúde ou de gestão de unidades integrantes do Sistema Municipal de Saúde;

V - substituição de pessoal nos serviços de proteção social básica de média e alta complexidades decorrente dos afastamentos e licenças previstas nas letras "a" a "j", do inciso III, deste artigo, inclusive, em virtude de nomeação para exercício de cargo em comissão, de função de confiança, de gestão de programas ou gestão de unidades de assistência social;

VI - cumprimento de convênios ou execução de programas, projetos e de ações de natureza emergencial ou transitória **nas áreas** de saúde, **educação**, assistência social, planejamento urbano, habitação, saneamento e defesa civil;

VII - **vacância de cargos públicos nas áreas** de saúde, **educação**, assistência social, planejamento urbano, habitação, saneamento e defesa civil, no período de até 01 (um) ano após o término do prazo de validade do concurso realizado para provê-los, ou da data de publicação do seu resultado final, desde que não tenha havido a inscrição ou a aprovação de qualquer candidato no certame;

VIII - **contratação de professores para atuar na educação de jovens e adultos** ministrada pela rede municipal de ensino;

IX - realização de levantamentos cadastrais e sócio-econômicos declarados urgentes e inadiáveis.

X - substituição de pessoal na área de saneamento decorrente dos afastamentos e licenças previstas nas alíneas "a" a "j", do inciso III, deste artigo, inclusive, em virtude de nomeação para exercício de cargo em comissão ou de função de confiança. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 175/2016)

Parágrafo Único - É vedada a contratação de pessoal na hipótese de vacância de que trata o inciso VII enquanto existir candidato aprovado remanescente durante o prazo de validade do concurso. (Grifo nosso)

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 licenças ou afastamentos em geral.

Realizada a inspeção e a análise dos dados, informações e justificativas da Unidade Gestora, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) elaborou o relatório final (Relatório nº DAP 2213/2018), onde apontou restrição concernente ao expressivo número de professores contratados em caráter temporário (202 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (705 professores), 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 Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026, julgado em 09/04/2014.

A Diretoria de Controle apresentou os seguintes quadros demonstrativos no Relatório nº DAP 2213/2018, referente a situação no mês de abril/2017 (fl. 120):

Quadro 1– Quantitativo de professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em abril/2017<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	705	77,73%	26490	78,36%
Contratados em caráter temporário – ACT's	202	22,27%	7317	21,64%
<b>Total (Efetivos + ACT's)</b>	<b>907</b>	<b>100,00%</b>	<b>33807</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 26-49 e 53, compilado pelo TCE.

<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

Quadro 2– Quantitativo de profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em abril/2017<sup>4</sup>

Forma de Contratação	Profissionais da educação não docentes			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>5</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	77	77,78%	3070	78,12%
Contratados em caráter temporário – ACT's	22	22,22%	860	21,88%
<b>Total (Efetivos + ACT's)</b>	<b>99</b>	<b>100,00%</b>	<b>3930</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 26-49 e 53, compilado pelo TCE.

Quadro 3 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes ocupantes de cargo efetivo afastados em abril/2017

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença saúde	17	4
Licença maternidade	8	0
Lic sem Vencimentos	6	0
Licença prêmio	1	0
Outros Tipos	27	3
<b>Total geral</b>	<b>59</b>	<b>7</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 27 e 50-52, compilado pelo TCE.

Quadro 4 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário afastados em abril/2017

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença saúde	5	0
Licença maternidade	6	0
Outros Tipos	1	0
<b>Total geral</b>	<b>12</b>	<b>0</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 27 e 50-52, compilado pelo TCE.

Anota o órgão técnico desta Corte (fls. 121-123):

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 Jaraguá do Sul a contratação temporária é disciplinada pela Lei Complementar (municipal) nº 102, de 12 de novembro de 2010, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º nas hipóteses descritas a seguir:

(...)

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 licenças ou afastamentos em geral. 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, isto é, aqueles professores que não mantêm vínculo efetivo com a instituição pública de ensino e são contratados mediante processo seletivo simplificado têm grande representatividade no cômputo geral dos servidores, pois constitui prática ordinariamente utilizada pela administração municipal tal contratação, conforme se evidencia no Quadro 1 apresentado anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

Os Responsáveis encaminharam manifestação em resposta à audiência (fls. 88-92), discorrendo sobre a qualidade do ensino público oferecido no Município de Jaraguá do Sul. Na sequência, afirmaram que a atual gestão municipal teria diminuído sensivelmente o número de contratações temporárias no Município, inclusive com a edição do Decreto Municipal nº 11.215/17, que estabeleceu medidas de transição relativas à lotação de servidores públicos municipais detentores de cargos efetivos, de modo que todos os servidores que estavam à disposição em cedência ou atribuição de exercício teriam sido reconduzidos à lotação de origem.

Informaram que o Município tem 36 unidades escolares e 29 centros de educação infantil dirigidos por profissionais da carreira do magistério, 16 profissionais em licença-saúde, 8 em licença maternidade, 20 em readaptação, 9 na Secretaria da Educação exercendo funções de confiança, 6 em licença sem vencimento e 11 em cargos em comissão em Secretaria Municipal diversa.

Alegaram que as atividades extraclasse são exercidas por 20 servidores temporários, pois seriam atividades itinerantes que só funcionam em dias letivos, de

modo que essas contratações precárias implicariam em economia de recursos públicos, e defenderam que os profissionais temporários que ingressam no Município atendem a extremo rigor técnico de competência.

Admitiram a defasagem no quadro de pessoal efetivo do Município, mas ponderaram que a crise financeira atual inviabilizaria o comprometimento do orçamento com a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos.

Às fls. 93-95 apresentaram ofício elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul com a evolução do número de professores efetivos e temporários no Município entre os anos de 2013 e 2017.

Apresentaram, ainda, documentos relativos ao afastamento de determinada servidora (fls. 96-106) e cópias da Portaria nº 1.193/16 (fl. 107) e dos Decretos Municipais nºs. 11.215/17 e 10.964/16 (fls. 108-109 e 110-113, respectivamente).

Em suas ponderações assenta a Diretoria de Controle que:

Quanto à ascendente performance da educação municipal de Jaraguá do Sul, perante institutos oficiais de aferição de desenvolvimento da educação, tem-se a comentar que é salutar que exista a evolução. E para que continue a ascender, deve a Administração perseguir sempre a melhoria, buscando o aperfeiçoamento da gestão, dos docentes, de metas, de ações, etc., cujo objetivo é o desenvolvimento dos discentes.

Quanto às alegações de que a contratação de servidores em caráter temporário se faz necessária face à indispensável continuidade do serviço público, 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. Nesse mister, deve prevalecer a finalidade da contratação, que é a necessidade de contratação de professor e profissionais da educação não docentes para atuação de forma permanente. Ademais, a Constituição Federal, art. 37, inciso IX, autoriza a contratação temporária somente em casos excepcionais, conforme jurisprudência apresentada anteriormente<sup>4,5</sup>.

O Ofício nº 871/2017/Semed (93-95), fornecido pelos Responsáveis, apresenta a evolução, mês a mês, da quantidade de professores, efetivos e ACTs, do ano de 2013 a maio<sup>6</sup> de 2017

---

4 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.

5 Prejulgado 1363, CON 02/08599703, Relator: Cons. JOSÉ CARLOS PACHECO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2003, publicado no DOE-TC em 23/06/2003.

6 Utilizou-se, nessa oportunidade, o valor médio dos dados fornecidos pela Unidade até o mês de maio de 2017, enquanto que, em Instrução inicial, utilizou-se o valor relativo ao mês de abril de 2017.

(...)

Percebe-se, pelos dados apresentados que houve diminuição do número de contratações temporárias em relação ao número de professores existentes na rede municipal de ensino, passando de 35% em 2013 para 21% em 2017 (mês de maio).

Quanto ao planejamento e ações, adotadas pela Administração pública, que visam a redução de contratações temporárias, que mitigariam a situação encontrada, no entanto, não foram apresentados números, nem prazos para realização das ações, também não há especificação de responsáveis, e as ações não promovem integralmente a observância dos preceitos constitucionais em tela, quais sejam, aqueles enumerados no Relatório de Instrução nº 2300/2017, item 3.1.1 e não se pode considerar como sendo um plano de ação nos moldes do art. 24º, *caput* e § 1º, da Resolução nº TC 122/2015, o qual transcreve-se a seguir:

(...)

Vale ressaltar:

a) Que a Constituição Federal de **1988** prevê **desde a sua promulgação**:

- o ingresso no serviço público mediante concurso público (art. 37, inciso II);
- a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, inciso XXIV),
- a valorização dos profissionais da educação/ensino com ingresso **exclusivamente** por concurso público de provas e títulos (art. 206, inciso V);
- que lei estabelecerá o plano nacional de educação (art. 214), com alteração da duração do PNE em 2009, que passou a ser decenal (Emenda Constitucional nº 59/2009).

b) 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** (ADCT, art. 60, §1º), desde Emenda Constitucional nº 53/2006;

c) Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação com ingresso exclusivamente por concurso público (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - Lei nº 9.394/1996, art. 67, inciso I);

d) Que, desde a promulgação da Constituição Federal, já decorreu 30 anos e desde a sanção da LDB já decorreu 22 anos.

Pelo exposto, conclui-se que o ingresso no serviço público não é preceito recente; que a qualidade na educação é condição irrefutável para alcançar o desenvolvimento da cidadania, da sociedade e economia do país, e que os princípios e diretrizes insculpidos na Constituição Federal, na LDB e no PNE devem ser observados para concretizar esse objetivo.

Ainda cabe salientar que esta Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP já emitiu orientação<sup>7</sup> aos municípios sobre o tema, conforme segue:

Nesse contexto, a unidade jurisdicionada deve observar com rigor as normas relativas ao instituto da contratação por tempo determinado, considerando a sua excepcionalidade e os princípios que regem a Administração Pública e o instituto do concurso público, e desde que atendidas às seguintes condições:

- a) os casos excepcionais de interesse público devem estar previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, com exceção dos casos em que houver a necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente comprovada;
- e) seja precedida de recrutamento do pessoal mediante prévio processo seletivo público com critérios objetivos de seleção, podendo ser simplificado, devidamente normatizado no âmbito da Administração e em conformidade com as disposições da lei local;
- f) observar que é de competência do respectivo Ente a edição de lei para regulamentar a norma constitucional, a qual deve dispor, entre outros, sobre as hipóteses e condições em que poderão ser realizadas admissões temporárias de pessoal para atender a necessidade de excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, a viabilidade de prorrogação ou não do contrato e sua limitação, bem como sobre a possibilidade de nova contratação da mesma pessoa, carga horária, remuneração, regime a que se submete a contratação, a obrigatoriedade de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em face do art. 40, § 13, da Constituição Federal (redação da EC n. 20/98), direitos e deveres dos contratados, a forma e condições de admissão, critérios de seleção, a definição das funções que poderão ser objeto de contratação temporária, o número limite de admissões temporárias; bem como os procedimentos administrativos para a efetivação das contratações;
- g) observar que por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, o licenciamento para trato de interesse particular de servidor público não constitui motivo razoável para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que a liberação do servidor não se coaduna com a necessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato administrativo concessivo caso verifique a premência do exercício das suas atribuições;
- h) observar a prevalência da regra do concurso público, destacando-se que as regras que restringem 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 definitiva e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. E nesse sentido há que se instituir a cultura de gestão estratégica, ou seja, a administração pública deve planejar suas atividades, suprimindo suas necessidades mediante remanejamento de pessoal do quadro efetivo, sendo vedado o desvio de função;

<sup>7</sup> Portal Tribunal de Contas de Santa Catarina. “Alerta sobre a contratação por tempo determinado também denominada de admissão em caráter temporário (ACT) no serviço público” disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Artigo%20-%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20por%20prazo%20determinado%20-%20alerta.pdf>, acesso em 08/03/2018.

i) observar que é vedada a cessão de servidores que tenham sido contratados em caráter temporário, considerando que a contratação por tempo determinado tem como objetivo suprir a necessidade temporária de excepcional interesse público do órgão contratante.

Vale salientar que a não observância da legislação pertinente poderá resultar em ato irregular sujeitando o responsável a sanções da lei.

Frisa-se posição desta Corte de Contas a respeito da primazia de convocação dos candidatos aprovados em concurso público em relação à contratação temporária, conforme item 1 do Prejulgado 2025<sup>8</sup>.

1. Durante o período de validade do concurso público, os candidatos aprovados têm primazia na convocação para as vagas, incluindo-se aquelas que excedam o número divulgado no edital.

Vale destacar também que a posição deste Tribunal de Contas com relação ao número de vagas em concurso público é no sentido de que o número de vagas ofertadas no certame público deve atender a real necessidade do órgão, sob pena de afronta ao princípio da publicidade e consequente frustração de interessados em participar do concurso, os quais se inscrevem considerando a relação candidato/vaga, conforme item 2 do prejulgado n. 2025<sup>13</sup>:

2. A extrapolação do número de vagas expressas no edital deve se dar com modicidade, sob pena de afronta ao princípio da publicidade e consequente frustração de interessados em participar do concurso, os quais se inscrevem considerando a relação candidato/vaga.

Além do mais o provimento de cargo efetivo, mediante concurso público, além de atender as metas estabelecida no PNE, contribui de forma decisiva para a profissionalização do magistério municipal, bem como contribui de forma positiva com o sistema previdenciário municipal, considerando que o município vai deixar de repassar ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os encargos previdenciários correspondentes, em contra partida vai ingressar no caixa do Regime Próprio de Previdência do município, a contribuição previdenciária referente a patronal e do servidor.

Desse modo, mantém-se a presente restrição, contudo, considerando-se a evolução do município de Jaraguá do Sul ao longo dos anos em relação à performance da educação municipal perante institutos oficiais de aferição e em relação à diminuição relativa das contratações de professores em caráter temporário, sugere-se ao Relator do processo a não aplicação de multa para a restrição apontada.

A senhora procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no Parecer MPC/966/2018, manifestou o seguinte entendimento:

Analisando o quadro de profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul no mês de abril de 2017, a área técnica constatou uma acentuada desproporção entre o número de servidores

---

<sup>8</sup> CON-09/00417633, Relator: Cons. Subst. SABRINA NUNES IOCKEN, Tribunal Pleno, prejulgado 2025, julgado em 09/12/2009, Publicado DOETC-e em 15/12/2009.

ocupantes de cargos efetivos e o número de contratados em caráter temporário, seja para os cargos de professores ou para outros profissionais do magistério.

Nesse sentido, verificou-se (“Quadro 1”, à fl. 63) que apenas 77,73% dos professores contratados pela Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul são detentores de cargos efetivos, percentual inferior, portanto, às metas de 90% e 80% dispostas, respectivamente, no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul.

Conforme apurado pela área técnica, referidas contratações sequer podem ser atribuídas à eventual necessidade de reposição de profissionais em face da concessão de licenças a ocupantes de cargos efetivos. Nesse sentido, o “Quadro 3” (fl. 63) demonstra que apenas 59 professores ocupantes de cargos efetivos se encontravam afastados de suas funções no período analisado, número muito inferior, portanto, às 202 contratações de professores em caráter temporário que foram identificadas naquela ocasião (conforme indicado no “Quadro 1”, à fl. 63).

No que se refere aos profissionais da educação não docentes, apurou-se (“Quadro 2”, à fl. 63) que ainda que não se verifique o descumprimento das metas dispostas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul, o fato é que não se mostra razoável que 22,22% desses cargos sejam ocupados por contratados temporários. Embora referidos Planos sejam importantes marcos para o balizamento das ações relacionadas à educação, as diretrizes e metas neles estabelecidas não podem se sobrepor às disposições constitucionais, as quais indubitavelmente estabelecem o concurso público como regra e a contratação temporária como exceção, excepcionalidade que também não foi identificada nas contratações em questão.

A propósito, extrai-se do “Quadro 3” (fl. 63) que 7 profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargos efetivos, estavam afastados de suas funções no período em questão, ao passo que foram identificadas 22 contratações temporárias de profissionais para essas funções (“Quadro 2”, à fl. 63).

Percebe-se, portanto, que o instituto da contratação temporária – que deveria ser utilizado somente para atender necessidade temporária de excepcional interesse público –, está sendo desvirtuado pela Administração Municipal de Jaraguá do Sul, tanto no que se refere à contratação de professores quanto de outros profissionais da educação, tendo sido aplicado sem nenhuma comprovação quanto a sua excepcionalidade e, ainda, para o desempenho de atividades contínuas e permanentes que deveriam ser atribuídas a servidores do quadro de pessoal daquele órgão.

(...)

Como se vê, as alegações apresentadas pelos responsáveis somente confirmam o achado da inspeção em comento, não tendo sido apresentado um efetivo plano de ação para sanar a irregularidade identificada.

Nesse sentido, o número de professores contratados temporariamente, apurado pelos responsáveis em maio de 2017 (tabela de fl. 95), permanece quase idêntico àquele registrado em abril daquele ano no relatório de inspeção, não tendo sido indicada qualquer futura providência que seria tomada para equalizar a desproporcionalidade verificada. Na realidade, a inclinação demonstrada pelos responsáveis é no sentido de não realizar concurso público para professores sob o pretexto de ser esse processo “dispendioso” (fl. 91) aos cofres públicos no atual momento de crise.

Logo, embora se reconheça a efetiva diminuição da desproporção entre professores efetivos e temporários ao longo dos últimos anos (conforme demonstrado nas tabelas de fls. 93-95), é inegável que a situação atualmente verificada ainda é preocupante e irregular, pois o número de professores efetivos verificado não atende ao percentual de 90% disposto no Plano Nacional de Educação e tampouco ao percentual menor de 80% estabelecido no Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul.

Os dados apresentados pelos responsáveis à fl. 91, relativos ao quantitativo de professores afastados de suas funções originais e às contratações de temporários para atividades extraclasse, também não justificam o excessivo número de professores contratados em caráter precário no Município.

Em relação aos afastamentos ou licenças de concessão obrigatória, tem-se que, diante do caráter de previsibilidade de algumas delas, deve a Unidade Gestora se planejar para que as contratações temporárias não sejam necessárias em referidos casos, promovendo deslocamentos, realocações, etc.

Situação mais grave, por sua vez, é a contratação temporária de profissional para substituir servidor efetivo afastado para o gozo de licença para tratar de interesses particulares, o que é expressamente vedado pelo Prejulgado n. 2046 dessa Corte de Contas que dispõe, in verbis:

1. Por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, o licenciamento para trato de interesse particular de servidor público não constitui motivo razoável para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que a liberação do servidor não se coaduna com a necessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato administrativo concessivo caso verifique a premência do exercício das suas atribuições. [...]

4. A concessão de licença para trato de interesse particular, por depender do exame da conveniência e oportunidade administrativas e do interesse público, situa-se no âmbito da discricionariedade administrativa, daí não ser apropriada a sua integração ao rol das situações que autorizam a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, haja vista a possibilidade de cessação da licença por interesse da Administração Pública (grifei).

Esse tema, inclusive, constou no já mencionado alerta expedido pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal aos Municípios catarinenses sobre as condições de validade das contratações temporárias.

Quanto aos profissionais da carreira do magistério afastados de suas funções em sala de aula para dirigir unidades escolares ou centros de educação infantil, deve-se observar que, independentemente da pessoa que ocupe esses cargos, haverá um déficit de professor, de modo que essa situação não é nem imprevisível nem transitória e, portanto, não pode justificar a realização de contratações temporárias.

A verdade é que os próprios responsáveis reconhecem (fl. 91) a defasagem no quadro de professores efetivos do Município de Jaraguá do Sul, mas não apresentaram um plano de ação efetivo para regularizar essa situação.

Com tudo isso, filiando-me ao posicionamento exarado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal no relatório técnico final, entendo por considerar irregular a contratação temporária de um expressivo número de professores no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul, em relação à quantidade desses profissionais ocupantes de cargos de

provimento efetivo, em burla ao instituto de concurso público, descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público e descumprimento da meta disposta no item 18.1 do anexo do Plano Nacional de Educação e no item 18.4 do anexo do Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul.

Note-se, no entanto, que estranhamente a área técnica não sugeriu a aplicação de multas aos responsáveis, deixando de seguir a linha adotada – e também defendida por este órgão ministerial – em processos análogos, como o @RLI n. 17/00529401 e o @RLI n. 17/00618099. Considerando a gravidade da irregularidade verificada, especialmente diante da importância do direito fundamental a que se visa proteger, esta procuradora entende, portanto, pela necessidade de aplicação de multas aos responsáveis, Srs. Antídio Aleixo Lunelli e Rogério Jung, em face da presente irregularidade.

Este órgão ministerial entende, ainda, pela concessão de prazo à Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul para que apresente plano de ações, com a indicação das atividades, prazos e responsáveis, para o cumprimento das determinações descritas nos itens 4.2.1 e 4.2.2, bem como pela expedição da recomendação e do alerta indicados nos itens 4.3 e 4.4, todos da conclusão do relatório técnico final.

Conforme mencionado, este Tribunal realizou inspeções na Secretaria de Estado da Educação e nos dez municípios mais populosos do Estado para verificar o cumprimento da estratégia 18.1 (relação efetivos x contratados em caráter temporário), dentre eles, o Município de Jaraguá do Sul.

O Ofício nº 871/2017/Semed (93-95), remetido pelos Responsáveis, apresenta a evolução, mês a mês, da quantidade de professores, efetivos e ACTs, do ano de 2013 a maio<sup>9</sup> de 2017:

Quadro 5 – Evolução da média mensal do quantitativo de professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, de 2013 até maio/2017

ANO	2013	% <sup>1</sup>	2014	% <sup>1</sup>	2015	% <sup>1</sup>	2016	% <sup>1</sup>	2017 (até maio)	% <sup>1</sup>
Ocupantes de cargos efetivos	558	65%	648	67%	689	72%	678	75%	678	79%
Contratados em caráter temporário – ACT's	300	35%	318	33%	264	28%	221	25%	176	21%
<b>Total</b>	<b>858</b>	<b>100%</b>	<b>966</b>	<b>100%</b>	<b>953</b>	<b>100%</b>	<b>899</b>	<b>100%</b>	<b>854</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup>% = Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 93-95, compilado pelo TCE – Relatório nº 2213/2018 - fls. 133

<sup>9</sup> Utilizou-se, nessa oportunidade, o valor médio dos dados fornecidos pela Unidade até o mês de maio de 2017, enquanto que, em Instrução inicial, utilizou-se o valor relativo ao mês de abril de 2017.



Percebo, pelos dados apresentados, que houve diminuição do número de contratações temporárias em relação ao número total de professores existentes na rede municipal de ensino, passando de 35% em 2013 para 21% em 2017 (mês de maio), ou seja, o número de professores ocupantes de cargos efetivos alcançou o percentual de 79%, muito próximo do previsto na Estratégia 18.4 do Plano Municipal de Educação de 2015-2024, instituído pela Lei Municipal nº 7054/2015, estabelecido em 80%. Quanto a meta do PNE, esta não foi cumprida.

Quanto aos profissionais da educação não docentes, percebo da análise do quadro 2 descrito anteriormente, que 77,78% dos ocupantes de cargos são profissionais de provimento efetivo, cumprindo o previsto na Estratégia 18.4 do Plano Municipal de Educação, estabelecido em 70% (patamar superior ao do PNE).

Quanto ao planejamento e ações para redução de contratações temporárias, a Administração pública não apresentou números, nem prazos para realização das ações, também não há especificação de responsáveis, e as ações não promovem integralmente a observância dos preceitos constitucionais.

Observo que até o momento houve apreciação de um processo pelo Tribunal Pleno da relatoria deste Conselheiro. Trata-se do monitoramento referente ao Município de Blumenau (@RLI 17/00529401), com a seguinte deliberação:

1. Conhecer do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Blumenau, com objetivo de verificar o cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação de Blumenau, referente à proporção dos servidores efetivos do sistema educacional público municipal (professores e demais profissionais) em relação aos admitidos em caráter temporário por necessidade excepcional interesse público.

2. Conceder à Prefeitura Municipal de Blumenau, 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 identificação dos responsáveis por cada ação, estabelecendo prazos para o cumprimento, visando o cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Blumenau (Lei Complementar Municipal nº 994/2015), tendo em vista a constatação de existência de expressivo número de professores admitidos em caráter temporário, em proporção superior ao estabelecido na citada Meta, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao artigo 22, inciso XXIV; artigo 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e artigo 214 da Constituição Federal; do artigos 60, § 1º, do ADCT/CF; do artigo 8º, § 1º,

do art. 10, incisos III e V, e do artigo 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); do artigo art. 7º, artigo 8º e do Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), bem como a Lei Complementar Municipal nº 994/2015 .

3. Alertar ao Prefeito Municipal de Blumenau que o descumprimento do prazo estabelecido no item 4.2 desta Decisão é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

4. Dar ciência do Acórdão ao senhor Napoleão Bernardes Neto, à senhora Patrícia Lueders, ao senhor Mário Hildebrandt (atual Prefeito de Blumenau) e ao responsável pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Município.

Portanto, seguindo a mesma linha, entendo pertinente a determinação para que o Município de Jaraguá do Sul apresente plano de ação visando cumprir a meta definida em lei, e eventual sancionamento conforme sugerido pela Representante Ministerial, caberá depois da apresentação do plano de ação, e em caso de seu descumprimento, ou pela não apresentação do plano de ação, concedendo-se ao gestor público a oportunidade de apresentar as medidas visando adequar a relação de professores efetivos e temporários, nos termos da Estratégia 18.4, da Meta 18, do Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul.

#### **IV. VOTO**

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

**4.1.** Conhecer do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul com objetivo de verificar o cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação e da Estratégia 18.4 da Meta 18, do Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul, referente à proporção dos servidores efetivos do sistema educacional público municipal (professores e demais profissionais) em relação aos admitidos em caráter temporário por necessidade excepcional interesse público.

**4.2.** Conceder à Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da decisão 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 identificação dos responsáveis por cada ação, estabelecendo prazos para o cumprimento, visando ao cumprimento da Estratégia 18.4 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Jaraguá do Sul, instituído pela Lei Municipal nº 7054/2015, tendo em vista a constatação de existência de número de professores admitidos em caráter temporário, em proporção superior ao estabelecido na citada Meta, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito, 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 Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida).

**4.3.** Alertar ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Educação de Jaraguá do Sul que o descumprimento do prazo estabelecido no item 4.2 desta Decisão é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

**4.4.** Dar ciência da decisão ao senhor Antídio Aleixo Lunelli, ao senhor Rogério Jung, e ao responsável pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Município.

Florianópolis, 29 de agosto de 2018.

LUIZ ROBERTO HERBST  
CONSELHEIRO RELATOR

