

PROCESSO Nº:	@RLI 17/00542920
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Joinville
RESPONSÁVEL:	Udo Döhler
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Joinville
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da LCM nº 8043/2015 - Plano Municipal de Educação - relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.
RELATOR:	José Nei Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/JNA - 99/2018

I. EMENTA

Auditoria. Atos de Pessoal. Verificação da composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério. Recomendação.

Após a realização de auditoria por este Tribunal de Contas na Secretaria Municipal de Educação de Joinville, foram constatadas irregularidades nas contratações temporárias de profissionais da educação não docentes, fazendo-se necessária recomendação à Administração Pública.

II. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de procedimento de fiscalização em Atos de Pessoal realizado na Secretaria Municipal de Educação de Joinville, com abrangência ao período de 01/01/2013 a 30/04/2017, para verificar eventuais irregularidades pertinentes à composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, submetidas à fiscalização deste Tribunal de Contas.

A inspeção realizada pela DAP contemplou a situação dos servidores que ocupavam cargo ou função no Quadro de Servidores do Magistério em abril de 2017, considerando-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre janeiro/2013 a abril/2017.

Entretanto, o presente processo restringe-se à análise do ingresso de professores efetivos, frente aos professores afastados, temporária ou definitivamente, e à contratação de professores por tempo determinado, além da

situação dos demais profissionais do magistério em especial no que se refere às contratações temporárias.

A verificação realizada pela Instrução Técnica abordou a conformidade dos atos com os princípios básicos da Administração Pública, estatuídos pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal¹ e legislação afim, concernentemente às referidas temáticas, principalmente o princípio da eficiência frente ao Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Após analisar a documentação colhida na Unidade Gestora, a **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP** emitiu o **Relatório de Instrução n. 2015/2017** (fls. 128-141), sugerindo que fosse realizada a audiência dos Responsáveis - Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Educação à época, para que apresentassem as justificativas que entendessem cabíveis acerca da seguinte irregularidade:

1 - Existência de um significativo número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (248), em relação à quantidade existente de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de profissionais da educação não docentes (623), 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 e Lei Complementar (municipal) nº 230, de 10 de abril de 2007.

Vindo os autos a este Gabinete, foi acolhida a sugestão de audiência aos responsáveis - despacho de fl. 142.

Devidamente notificados, conforme documentos juntados às fls. 143 a 146, os Responsáveis, Sr. Udo Döhler (Prefeito Municipal) e Sr. Roque Antônio Mattei (Secretário Municipal de Educação) apresentaram, de forma conjunta, as justificativas de fls. 147 a 153, bem como os documentos de fls. 154 a 317.

Em sequência, a **DAP**, analisando as informações prestadas e os documentos encaminhados, elaborou o **Relatório de Reinstrução nº 3248/2016** (fls. 319-340), concluindo nos seguintes termos:

1 Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...].

1 – CONHECER do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Joinville, para **considerar irregular** a contratação de um significativo número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (248), em relação à quantidade existente de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de profissionais da educação não docentes (623), 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 e Lei Complementar (municipal) nº 230, de 10 de abril de 2007.

2 – CONCEDER ao Município de Joinville, **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:**

2.1 – realização de levantamento de déficit de profissionais da educação não docentes no magistério público municipal, bem como, especificamente nas Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino;

2.2 – deflagração de procedimentos para provimento do cargo efetivo de auxiliar de educação, mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos art. 37, *caput* e inciso II c/c IX da Constituição Federal.

2.3 – abstenção de realizar contratações temporárias de profissionais da educação não docentes, para realizar funções ordinárias da Administração Municipal, em virtude da ausência de preenchimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal; ou seja, as contratações temporárias não poderão ser em número significativo em relação ao número de ocupantes de cargos efetivos, especialmente quando se tratar de contratações temporárias de servidores – ACTs para substituição de servidor efetivo afastado por motivo de férias, licença prêmio, licença para tratar de assuntos particulares, considerando que tais situações são programáveis e que para suprir tais necessidades pode ser efetuado remanejamento de pessoal e realização de concurso público.

Nesse caso, a forma adequada constitucionalmente é a realização de concurso público, de forma periódica, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição Federal, para provimento de cargo efetivo em que haja necessidade de reposição (*item 2 deste Relatório*).

3 – CONSIDERAR ATENDIDA a estratégia 18.1 (Meta 18) da LCM nº 8043/2015 - Plano Municipal de Educação de Joinville e item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação-PNE - relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente, em especial quanto a forma de ingresso dos profissionais da educação docentes, considerando que o Município cumpre integralmente a exigência prevista na legislação pertinente, uma vez que a situação encontrada evidencia um adequado número de professores contratados em caráter temporário (163 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (3.045 professores), sendo que as contratações temporárias representam apenas 5% (cinco) por cento do total dos profissionais da educação docentes.

3.1. Por fim, tendo em vista constatação de boas práticas, propõe-se divulgar/comunicar às demais unidades educacionais da rede pública Catarinense este item 4.3 desta deliberação, como notícias de boas práticas na Administração Pública, quanto a forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, no que se refere aos profissionais da educação docentes.

4. – ALERTAR, ao Sr. **Udo Döhler**, 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;

5. – DAR CIÊNCIA, do Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam:

4.5.1 - ao Sr. Udo Döhler;

4.5.2 - ao Sr. Roque Antônio Mattei;

4.5.3 - ao município de Joinville, na pessoa do Prefeito;

4.5.4 - à Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do Secretário;

4.5.5 - à Secretaria de Administração e Planejamento, na pessoa do Secretário;

4.5.6 - à Controladoria Geral, na pessoa do Controlador Geral.

A Procuradoria Geral do **Ministério Público** junto a este Tribunal de Contas manifestou-se por meio do **Parecer n.º 249/2018**, de fls. 341-350, acolhendo a conclusão proposta pela Área Técnica.

III. DISCUSSÃO

Vindo os autos à apreciação deste Relator, acolho em parte o posicionamento da Instrução Técnica, ratificado pelo *Parquet* Especial, pelas razões que passo a expor.

De início, cabe registrar que o presente processo trata da inspeção realizada na Secretaria Municipal de Educação de Joinville com o objetivo de verificar a composição e a forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério do Município, verificando-se o quantitativo de profissionais em caráter temporário em relação àqueles ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Após a inspeção realizada na Unidade Gestora, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP apontou uma restrição referente ao significativo número de outros profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (248) em relação à quantidade existente de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo (623), em face do instituto do concurso público, conforme o art. 37, *caput* e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal, e, ainda, legislação infraconstitucional aplicável a matéria².

Para melhor entendimento da situação apurada a DAP apresentou em seu relatório técnico o quadro abaixo, demonstrando o quantitativo de servidores e a forma de contratação de professores e outros profissionais da educação não docentes, vinculados à Secretaria de Educação Municipal, no mês de abril/2017³:

² 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. 7; art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação-PNE).

³ Com base nas informações fornecidas pela Unidade Gestora (fls. 18 a 127).

Quadro 1– Quantitativo de professores, contratados em caráter temporário e ocupantes de cargos efetivos, em abril/2017⁴

Natureza da Admissão	Professores		
	Nº Matrículas	Horas-Aula ⁵	% Horas Aula
Contratados em caráter temporário – ACT's	163	3644	3
Titulares de cargos efetivos	3.045	106.207	97
Total (ACT's + Efetivos)	3.208	109.851	100

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, compilado pelo TCE, fls. 18-96.

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

Natureza da Admissão	Profissionais da educação não docentes		
	Nº Matrículas	Horas-Aula ⁵	% Horas Aula
Contratados em caráter temporário – ACT's	248	10.908	29
Titulares de cargos efetivos	623	26.620	71
Total (ACT's + Efetivos)	871	37.528	100

Fonte: documento enviado por meio eletrônico pela Unidade Gestora, compilado pelo TCE, fls. 18-96.

A situação apurada evidencia que do total de 3208 professores admitidos na rede de educação municipal, 163 foram contratados em caráter temporário, e dos 871 profissionais da educação não docentes 248 também são temporários.

Cabe registrar que os critérios utilizados para analisar essa situação encontrada no Município de Joinville, tanto para os professores quanto para os outros profissionais da educação não docentes, foram os estabelecidos pela Constituição Federal em seu art. 37, *caput* e incisos II e IX:

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

[...]

4 Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor.

5 Quantidade contratada/designada de Horas-Aula Mensal

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

[...]

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

Vale lembrar que a Constituição Estadual reproduziu o teor do dispositivo acima transcrito em seu art. 21, § 2º.

Portanto, o concurso público é a regra para a acessibilidade na Administração Pública, permitindo-se algumas exceções, dentre elas a contratação temporária para atender necessidade transitória de excepcional interesse público.

No caso do Município de Joinville, a contratação temporária é disciplinada pela Lei Complementar (municipal) n. 230, de 10 de abril de 2007, que está em consonância com a Constituição Federal limitando a contratação por tempo determinado à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos seguintes termos:

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

I - situações de calamidade pública;

II - combate a surtos epidêmicos;

III - implantação de serviços essenciais, urgentes e inadiáveis, de manifesto interesse público;

IV - cumprimento de obrigações estabelecidas em convênios, acordos ou ajustes firmados com outros entes públicos, que envolvam obras e/ou serviços que devam ser executados em prazo determinado;

V - admissão de pesquisador, tecnólogo ou outro profissional visitante, bem como instrutores para ministrarem cursos técnico-profissionalizantes aos servidores públicos ou à comunidade, em caráter temporário e/ou excepcional;

VI - concessão das licenças legais, por prazo superior a 30 (trinta) dias, a servidores efetivos, nos termos da Lei Complementar nº 21, de 27 de junho de 1995;

VII - vacância de cargo público nos termos do art. 31 da Lei Complementar nº 21⁶, de 27 de junho de 1995, quando o concurso público com vistas ao

6 Lei Complementar nº 21, de 27 de junho de 1995. (Institui o regime jurídico e aprova o estatuto dos servidores públicos do município de Joinville, das autarquias e das fundações públicas municipais).

[...]

Art. 31 - A vacância de cargo público decorrerá de: I - exoneração; II - demissão; III - transferência; IV - readaptação; V - aposentadoria; VI - falecimento.

seu provimento tenha sido realizado nos últimos 2 (dois) anos sem que tenha havido a inscrição ou a aprovação de qualquer candidato, ou quando os candidatos aprovados tenham sido convocados mas não nomeados em virtude de desistência, acarretando a deserção do certame, ou, uma vez nomeados, tenham sido demitidos ou exonerados e não subsistam candidatos aprovados remanescentes.

Nessa esteira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14) e o Plano Municipal de Educação de Joinville (Lei Municipal n. 8.043/15), também priorizam a realização de concurso público.

Ainda sobre a contratação de profissionais da educação, destacou o Ministério Público de Contas em seu parecer, que "o item 18.1 dos anexos do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação de Joinville estabeleceram como meta que, até o início do terceiro ano de vigência de cada Plano (2017 e 2018, respectivamente), no mínimo 90% dos profissionais do magistério público e 50% dos profissionais da educação não docentes devem ser ocupantes de cargos de provimento efetivo".

Diante de todas essas regras estabelecidas pela legislação supratranscrita, a DAP ao analisar o quadro de profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Joinville observou que a proporção entre os professores contratados em caráter temporário (163) *versus* docentes ocupantes de cargos efetivos (3045), apresentava-se razoável e atendia ao citado item 18.1 dos anexos do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação de Joinville, visto que os temporários correspondiam 5% do total de professores do Município.

Por outro lado, com relação aos profissionais da educação não docentes a DAP concluiu que a situação apurada (248 contratados em caráter temporário e 623 ocupantes de cargos efetivos), ainda que não configure o descumprimento do Plano Nacional e Municipal de Educação, já que mais de 50% dos cargos são ocupados por servidores efetivos, não se mostra razoável. Isto porque, não restou caracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público. De acordo com o que foi apurado pela DAP, as contratações não podem ser

atribuídas à eventual necessidade de afastamentos temporários de profissionais efetivos, tendo em vista que apenas 46 profissionais da educação não docentes e efetivos encontravam-se afastados das suas funções ("Quadro 3" do Relatório Técnico n. 2015/2017 - fl. 131), número bem inferior às 248 contratações temporárias realizadas pela Administração Municipal.

Em defesa, os responsáveis alegaram que essas contratações foram realizadas para atender excepcional interesse público relacionado à ampliação da oferta da Educação Infantil (creche) e às crianças público alvo da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. E apresentaram, por fim, a "Tabela 6 - Quadro de servidores não docentes" (fl. 152), demonstrando que em Agosto de 2017 existiam 260 servidores contratados temporariamente para 683 efetivos não docentes.

Em que pese a importância da Administração Pública buscar o atendimento e o aumento do número de vagas da educação infantil, da educação inclusiva e de pessoas com deficiência, há que se registrar que as alegações de defesa apenas confirmam a situação apurada pela DAP, deixando claro que em agosto passado o percentual de profissionais da educação não docentes contratados temporariamente permanecia praticamente idêntico àquele registrado no relatório deste Tribunal.

Dito isso, considero que a contratação temporária de um significativo número de profissionais da educação não docentes descaracterizou a necessidade temporária de excepcional interesse público, assim como configurou burla ao instituto do concurso público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal e Lei Complementar (municipal) nº 230, de 10 de abril de 2007.

No entanto, deixo de sugerir a assinatura de prazo nos termos sugeridos nos autos, por entender suficiente neste primeiro momento, sem prejuízo de monitoramento futuro, que se proceda uma recomendação ao administrador público para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias em relação à adequabilidade das contratações temporárias apuradas nos autos.

Assim decido, porque ainda que o gestor não tenha o direito de optar pela contratação temporária e que a situação envolva a necessidade da realização de concurso público, o fato é que existe todo um planejamento administrativo, orçamentário e legal que deverá ser seguido pela Administração Pública, especialmente para que não haja prejuízo na continuidade da prestação de serviço tão essencial como é a educação.

IV. VOTO

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

4.1 – CONHECER do Relatório de Inspeção n. 3248 (fls. 319-340), elaborado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP), referente à fiscalização em Atos de Pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação de Joinville, com abrangência ao período de 01/01/2013 a 30/04/2017, para verificar eventuais irregularidades pertinentes à composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, submetidas à fiscalização deste Tribunal de Contas.

4.2 – RECOMENDAR ao Município de Joinville que adote as medidas corretivas necessárias em relação à adequabilidade das contratações temporárias de profissionais da educação não docentes apontadas nestes autos, em obediência ao disposto no art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal e Lei Complementar (municipal) nº 230, de 10 de abril de 2007.

4.3. – DAR CIÊNCIA, do Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator, bem como do Relatório Técnico n. 3248 que o fundamentam:

4.3.1 - ao Sr. Udo Döhler, Prefeito Municipal;

4.3.2 - ao Sr. Roque Antônio Mattei, Secretário Municipal da Educação;

4.3.3 - ao Município de Joinville, na pessoa do Prefeito;

4.3.4 - à Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do Secretário;

4.3.5 - à Secretaria de Administração e Planejamento, na pessoa do Secretário;

4.3.6 - à Controladoria Geral, na pessoa do Controlador Geral.

Gabinete do Conselheiro, em 8 de março de 2018.

José Nei Alberton Ascari

Conselheiro Relator