



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi

PROCESSO: @RLI 17/00571947
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Chapecó
RESPONSÁVEIS: Luciano José Buligon – Prefeito Municipal
Sandra Maria Galera – Secretária Municipal de Educação
ASSUNTO: Monitoramento do cumprimento da estratégia 17.6 (Meta 17) da Lei (municipal) n. 6740/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente

AUDITORIA DE ATOS DE PESSOAL. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA META 18.1 DA LEI FEDERAL N. 13.005/2014. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÕES 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). Na hipótese, havendo percentuais diferenciados no plano municipal de educação e havendo razoabilidade nas metas estabelecidas, estas podem ser adotadas como referência.

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.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Chapecó, com objetivo de monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de Chapecó, em especial quanto à composição e forma de ingresso de pessoal no quadro de servidores do magistério. A

inspeção abrangeu a situação dos servidores no mês de abril/2017, considerando-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2013 até abril/2017.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP, por meio do Relatório n. 2136/2017 (fls. 77-92) sugeriu audiência quanto à irregularidade constatada relativa ao expressivo número de professores admitidos temporariamente, sugerindo que a unidade encaminhe plano de ações com identificação dos responsáveis, para o levantamento do *déficit* de professores e cronograma quanto à realização de concurso público para provimento de cargos de magistério.

Por meio do despacho de fls. 93-95, autorizei a audiência na forma sugerida pela DAP, externando meu posicionamento quanto à necessidade de uma análise das possíveis causas do número expressivo de afastamentos de servidores efetivos (cerca de 8,2%), circunstância que constitui uma das justificativas para as contratações temporárias.

Realizada audiência, a Procuradoria Geral do Município apresentou resposta às fls. 109-110 e 117 e a Secretária Municipal de Educação às fls. 111-115.

Em reanálise, a DAP emitiu o Relatório n. 1031/2018 (fls. 123-145), sugerindo considerar irregulares as contratações por prazo determinado, aplicação de multa ao Prefeito Municipal e à Secretária Municipal de Educação, além da concessão de prazo de 90 (noventa) dias para apresentação de plano de ação com identificação dos responsáveis e definição de prazo de cumprimento das determinações abaixo transcritas, além de recomendação e alerta à unidade gestora.

[...]

4.4.1 Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores), do quadro de servidores municipais das Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino

4.4.2 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).

4.4.3 Abstenção de realizar contratações temporárias para profissionais do magistério (Professores), acima do limite estabelecido no Plano Nacional de Educação – Plano Nacional de Educação - PNE, 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 ultrapassar 10% do total dos cargos ocupantes de cargos efetivos, especialmente quando se tratar de contratação de professores temporários – ACTs para substituição de professor 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; pois nesses casos, 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*).

4.5 RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Chapecó 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.

[...]

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 910/2019 (fls. 146-152), da lavra do Exmo. Procurador Dr. Aderson Flores, acompanhou o posicionamento da área técnica apenas no que concerne à apresentação de Plano de Ação para cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação.

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-0248) 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, de 25 de junho de 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. Sem grifos no original.

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 Chapecó em abril/2017. Consideraram os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre janeiro/2013 até abril/2017, conforme fora delineado no despacho de fls. 93-95, ocasião em que este relator ressaltou a necessidade de contemporizar o expressivo número de servidores efetivos licenciados de suas atividades (cerca de 8,2%), bem como outras situações que pudessem impactar no cumprimento efetivo da meta estabelecida.

A auditoria destacou que o Plano Municipal de Educação instituído pela Lei (municipal) n. 6.740, de 11 de agosto de 2015 estabeleceu como meta estruturar as redes públicas de educação básica, de modo que, pelo menos, 80% dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo.

O achado de auditoria apontou que o número de professores contratados em caráter temporário (1.252 professores) representaria, na data de abril/2017, a 67,35% e o número de professores ocupantes de cargos efetivos (607 professores) representaria 32,65% em relação ao número total (1.859 professores).

Além disso, foi constatado que o número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos representam 100% (12 profissionais).

Portanto, em relação aos profissionais do magistério, a administração de Chapecó não teria atingido a meta do PNE, que é de 90%, apresentando apenas 32,65% dos profissionais do magistério contratados em caráter efetivo. Em relação aos profissionais da educação não docentes, todavia, o Município teria superado a meta de 50%, apresentando o percentual de 100% dos profissionais da educação não docentes contratados em caráter efetivo.

A defesa apresentada pelo Município destacou algumas situações que demonstraram o esforço da municipalidade em atender a meta estabelecida, com a contratação de empresa para realizar concurso público em 2017, informação esta que foi confirmada por acesso ao portal do Município. A partir da consulta à página oficial verifica-se que foi realizado o Concurso Público n. 01/2017, com resultado final homologado em julho/2018 e convocação de aprovados nos exercícios de 2018 e 2019.

A alteração posterior da situação do Município é fato relevante e merece ser levado 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 desafios a serem enfrentados, dimensionados pela própria Municipalidade, em um Plano de Ação.

Embora sejam incontestes as irregularidades auferidas pela equipe de auditores e mesmo diante da importância e imprescindibilidade da matéria, não podemos deixar de observar os esforços do gestor no sentido de atender as metas do PNE, como a realização de concurso público para a contratação de professores efetivos. Merece destaque, ainda, a superação da meta em 100% referente aos profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Além disso, com o acolhimento de apenas um retrato da situação, ocorrido em abril/2017, não é possível auferir se efetivamente houve a redução ou incremento da quantidade de contratos temporários no magistério desde então, o

que poderá ocorrer por meio do monitoramento a ser realizado posteriormente à apresentação do Plano de Ação, até mesmo porque a própria Procuradoria Geral do Município de Chapecó mencionou em defesa a intenção de regularizar de uma vez por todas a situação das contratações de ACTs em número compatível com o PNE.

O equacionamento da situação fática enfrentada pelo Município de Chapecó na educação, conforme propriamente destacado pela Diretoria Técnica, 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 dos professores temporários ao longo do tempo.

Cumprido esclarecer, por fim, a questão referente ao excessivo número de professores licenciados de suas atividades (cerca de 8,2% dos servidores efetivos estavam afastados). Tal problema de ordem administrativa deve ser dimensionado pelo Município, uma vez que representa uma das causas para o incremento das contratações de caráter temporário.

Nesse interim, concordo com as ações sugeridas pela Diretoria Técnica, mantendo as recomendações no sentido de criar um limitador para as substituições de professores efetivos afastados por motivo de férias, licença-prêmio, licença para tratar de assuntos particulares, considerando que tais situações são programáveis. Entendo, também, como boa prática as demais ações administrativas sugeridas para recomendação com o intuito de diminuir a contratação dos profissionais de caráter temporário – ACTs.

Por conseguinte, coaduno-me com o entendimento do Ministério Público de Contas, de que eventuais sanções deverão ser avaliadas após a apresentação do Plano de Ação, e em caso de descumprimento; ou ainda por eventual ausência de apresentação do referido Plano de Ação.

Finalmente, cabe ressaltar que, como o Plano Municipal de Educação de Chapecó possui um percentual diferenciado para estruturação da rede pública de educação, **sendo razoáveis os parâmetros estabelecidos frente ao estatuído pela normativa federal** (o plano municipal apresenta um percentual de 80% enquanto o federal 90%), não vejo óbices para que a meta estabelecida na

legislação local seja adotada como referência, para fins de elaboração do plano de ação.

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 de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Chapecó que versa sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, com objetivo de monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.

2. Determinar à Prefeitura Municipal de Chapecó que, no 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, apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações, com identificação dos responsáveis, estabelecendo prazos para o cumprimento** das seguintes ações:

2.1. Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores), do quadro de servidores municipais das Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino;

2.2. Deflagração de procedimentos para provimento dos cargos de provimento efetivo com relação aos profissionais do magistério (Professores), mediante concurso público, objetivando atender integralmente ao item 17.6 do Anexo I da Lei municipal nº 6740, de 11 de agosto de 2015 (Plano Municipal de Educação – PME);

2.3. Abstenção de realizar contratações temporárias para profissionais do magistério (Professores), acima do limite estabelecido no Plano Municipal de Educação, 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 ultrapassar 20% do total dos cargos ocupantes de cargos efetivos, especialmente quando se tratar de contratação de professores temporários – ACTs para substituição de professor 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; pois nesses casos, 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 do Relatório n. 1031/2018).

3. Recomendar à Prefeitura Municipal de Chapecó que:

3.1. 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.

3.2. Submeta o servidor afastado em licença para tratamento de saúde (auxílio-doença) a reavaliações periódicas pela perícia médica oficial do Município, visando a inspeção de saúde que definirá o prazo de afastamento e se os motivos do afastamento permanecem, e, em sendo declarados insubsistentes os motivos determinantes do afastamento, adote medidas para a cessação do afastamento, bem como utilize-se dos recursos da medicina preventiva, para evitar, na medida do possível, os referidos afastamentos, de acordo com a legislação vigente e a orientação da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal sobre as contratações em caráter temporário na Administração Pública disponível no site oficial do Tribunal de Contas: <http://www.tce.sc.gov.br/content/invalidadez-e-licen%C3%A7a-sa%C3%BAde>.

4. Alertar ao Sr. Luciano José Buligon e à Sra. Sandra Maria Galera, que o descumprimento do prazo estabelecido no item 2 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000;

5. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Sr. Luciano José Buligon; à Sra. Sandra Maria Galera; à Secretaria de Municipal da Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Controle Interno do município.

Gabinete, em 19 de setembro de 2019.

Cleber Muniz Gavi
Conselheiro Substituto
Relator