

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 17/00539890
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de São José
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Adeliana Dal Pont, Prefeito Municipal, desde 01/01/2017 Méri Terezinha de Melo Hang, Secretária Municipal de Educação de São José, desde 01/01/2017
<b>INTERESSADO:</b>	Prefeitura Municipal de São José
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do cumprimento da estratégia 17.4 (Meta 17) da Lei (municipal) nº 5487/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DAP – 1499/2018 – <b>Relatório Conclusivo</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de inspeção em Atos de Pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de São José, 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, consoante as atribuições de fiscalização conferidas ao mesmo pela Constituição Estadual, artigo 59, inciso IV; artigo 1º, V da Lei Complementar nº 202, de 15/12/2000; artigo 1º, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas - Resolução nº 06/01, de 03/12/2001; Resolução do Tribunal de Contas nº TC 35, de 17/12/2008; Decisão nº 0558/2017, 31/07/2017, item 6.1 (Plano de Ação do Controle Externo 2017/2018) do Tribunal de Contas; bem como nos Memorandos DAP nº 022/2017 (fl. 9) e nº 032/2017 (fls.4-8).

Registre-se que a presente inspeção se destina a monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de São José, em especial quanto à composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério.

Salienta-se que foram contempladas nesta inspeção 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. Para tanto, considerou-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2013<sup>1</sup> até abril/2017.

Contudo, restringem-se os presentes autos à análise do ingresso de professores efetivos, frente aos professores afastados, temporária ou definitivamente, e à contratação de professores por tempo determinado, bem como se analisa a situação dos demais profissionais da educação não docentes, em especial no que se refere às contratações temporárias. Frise-se que tal abordagem fez-se necessária em virtude da verificação da conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, estatuídos pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal<sup>2</sup> e legislação afim, concernentemente às referidas temáticas<sup>3</sup>, principalmente o princípio da eficiência frente ao Plano Nacional de Educação, [Lei \(Federal\) nº 13.005, de 25 de junho de 2014](#).

A Inspeção constatou uma restrição, que foi apontada no Relatório Técnico nº 1942/2017, acostado às fls. 105-122 dos autos, o qual foi acolhido pelo Sr. Relator, que determinou a realização de Audiência dos responsáveis, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, de acordo com o Despacho do Relator exarado em 05/09/2017 (fl.123). A Administração solicitou prorrogação de prazo (fl. 131), a qual foi deferida pelo Sr. Relator, de acordo com Despacho de 24/10/2017 (fl. 132) e 23/11/2017 (fl. 135).

A resposta à Audiência, efetuada pelos responsáveis, foi acostada aos autos às fls. 140-153, 155-168 e 170-183, com anexos de fls. 185-229.

<sup>1</sup> Estabeleceu-se como critério de inspeção os últimos 5 exercícios.

<sup>2</sup> 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** [...].

<sup>3</sup> “Isso porque são eles, os princípios, que oferecem coerência e harmonia para todo o ordenamento jurídico, procurando eliminar lacunas, bem como aparentes contradições [...]” (SPITZCOVSKY, Celso. *Concurso Públicos: limitações constitucionais para os editais doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Damasio de Jesus, 2004, p. 29).

## 2 REANÁLISE

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção efetuada na Secretaria Municipal de Educação apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório de Audiência nº 1942/2017, acostado às fls. 105-122 dos autos.

### 2.1 Achado de Inspeção

**2.1.1. Irregularidades na contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores admitidos temporariamente, 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 Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 5487, de 23 de junho de 2015.**

**2.1.2. Irregularidades na contratação por tempo determinado de profissionais da educação não docentes, tendo em vista o expressivo número de profissionais da educação não docentes admitidos temporariamente, 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 Plano Municipal**

**de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 5487, de 23 de junho de 2015**

A **situação encontrada** evidenciou o expressivo número de professores contratados em caráter temporário (629 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (876 professores) e o expressivo número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (504 servidores) em relação ao número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos (484 servidores). Para melhor esclarecimento apresenta-se nos quadros a seguir o quantitativo de servidores, forma de contratação e afastamentos de professores e profissionais da educação não docentes vinculados à Secretaria Municipal de Educação, no mês de abril/2017, com base nas informações fornecidas pela Unidade Gestora (fls. 16-104).

Quadro 1– Quantitativo de professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em abril/2017<sup>4</sup>

Forma de Contratação	Professores			
	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	876	58,21%	30.668	58,77%
Contratados em caráter temporário – ACT's	629	41,79%	21.518	41,23%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>1.505</b>	<b>100,00%</b>	<b>52.186</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-93, compilado pelo TCE.

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	484	48,99%	18.070	49,41%
Contratados em caráter temporário – ACT's	504	51,01%	18.500	50,59%
Total (ACT's + Efetivos+ ACT's)	<b>988</b>	<b>100,00%</b>	<b>36.570</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-93, compilado pelo TCE.

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

5 Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

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 Prêmio	37	6
Licença sem vencimentos	34	10
Licença Saúde	17	9
Licença gestação	5	5
Outros	21	6
<b>Total geral</b>	<b>114</b>	<b>36</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 89-92, 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	3	4
Licença gestação	13	7
<b>Total geral</b>	<b>16</b>	<b>11</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 28, 89-92, compilado pelo TCE.

O **critério utilizado** para indicar o expressivo número de professores e profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário em relação ao número de servidores ocupantes de cargos efetivos é encontrado na Constituição Federal de 1988, que estatui 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:

[...]

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.

Cumprе ressaltar que a Constituição Estadual no art. 21, § 2º, reproduz, em idêntico teor, o texto do inciso IX do art. 37, supratranscrito.

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 São José a contratação temporária é disciplinada, no âmbito do Magistério Público Municipal, pela Lei (municipal) nº 4670/2008 de 15/09/2008, de 15 de setembro de 2008, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º, nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar em caráter temporário, por prazo determinado **atendendo necessidade de excepcional interesse público**, Professores, Auxiliares de Sala e Auxiliares de Ensino que atuarão na Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Escolas Profissionais e Projetos Educacionais para a rede Municipal de ensino de São José, conforme disposições desta Lei. (Alterado pela Lei Ordinária nº 4908/2009 de 17/12/2009)

Art. 2º - São de necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Magistério Público Municipal, as contratações para substituição de Professores, Auxiliares de Sala e Auxiliares de Sala e Auxiliares de Ensino que atuarão na Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Escolas Profissionais e Projetos Educacionais para a rede Municipal de ensino de São José, por vacância nos casos de demissão, exoneração, licença de concessão obrigatória, afastamento para capacitação, falecimento e aposentadoria, **e não preenchimento por concurso público**, limitado ao número de vagas existentes no quadro de pessoal efetivo, até a data da publicação desta Lei. (Alterado pela Lei Ordinária nº 4744/2009 de 20/02/2009)

[...]

§ 2º - A contratação temporária de professores, observada a limitação estabelecida no caput deste artigo, poderá ser autorizada em decorrência



de superveniente desdobramento de turma, ampliação de atendimento e/ou convênios, respeitada a respectiva habilitação profissional e a rigorosa ordem de colocação em processo seletivo público realizado para tal fim. (Alterado pela Lei Ordinária nº 4744/2009 de 20/02/2009)

§ 3º - **No caso de vacância dos cargos substituídos nos termos desta Lei, será obrigatória à convocação de concurso público de provas ou de provas e títulos para preenchimento da vaga ou vagas existentes, no prazo máximo de 12 (doze) meses.** (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, demissão, exoneração, licença de concessão obrigatória, afastamento para capacitação, falecimento e aposentadoria. 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 e profissionais da educação não docentes por tempo determinado tem reflexo representativo em relação ao quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, isto é, aqueles professores e profissionais da educação não docentes 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 amplamente utilizada pela administração municipal tal contratação, conforme se evidencia nos Quadros 1 e 2 apresentados anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

O Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, tratando a matéria em recurso no qual foi reconhecida a **repercussão geral** definiu:

Recurso extraordinário. **Repercussão geral** reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação

6 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

temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, **sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.**

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

**5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.**

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (Grifo nosso)

Esta Corte de Contas já se pronunciou acerca da importância da educação pública e do provimento mediante concurso público, no que se observa abaixo:

**Prejulgado:1363<sup>7</sup>**

1. A Constituição Federal confere caráter essencial e perene à função estatal da educação pública, submetendo a Administração Pública a

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



promover a admissão de agentes públicos para atuação direta no sistema educacional público **mediante prévio concurso público** e provimento em cargos permanentes, admitindo-se a contratação de professores de forma precária apenas para substituição temporária de professores efetivos, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. (grifo nosso)

Importante se considerar também o viés da eficiência dos serviços públicos de educação. Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe as seguintes premissas:

Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:

[...]

XXIV - **diretrizes e bases da educação nacional**;

[...]

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, **com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos**, aos das redes públicas;

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (grifo nosso)

Na mesma vertente, o Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT dispõe:

Art. 60. [...]

§ 1º 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**.  
(grifo nosso)

Dentre a legislação nacional que estabelece padrões mínimos a serem seguidos pelos estados e municípios para melhoria da qualidade de ensino, tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e o Plano Nacional de Educação – PNE.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei (Federal) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece que o ingresso de profissionais da educação no magistério público dar-se-á exclusivamente por concurso público:

#### Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

[...]

Art. 11. Os **Municípios** incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

III – baixar normas **complementares** para o seu sistema de ensino;

[...]

[...] TÍTULO VI

#### Dos Profissionais da Educação

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso **exclusivamente por concurso público** de provas e títulos. (grifo nosso)

O Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em consonância com a Constituição Federal e a LDB, estabelece:

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

[...]

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

[...]

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.**

[...]

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** (grifo nosso)

Incumbe à Administração Municipal providenciar a implementação de estratégias e medidas que proporcionem a melhoria do ensino público, ou seja, que atinjam uma situação esperada como fruto da implantação de suas estratégias e o cumprimento das metas, conforme os dispositivos citados anteriormente, Constituição Federal, art. 206, inciso V e art. 214 c/c ADCT, art. 60, § 1º; c/c PNE, art. 7, art. 8º e Anexo, item 18.1.

O Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 5487, de 23 de junho de 2015, a respeito da contratação de professores, estabelece:

Anexo

Metas e Estratégias

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

Estratégias:

17.4) Estruturar a rede pública de ensino de educação básica de modo a que pelo menos 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério e 90% (noventa por cento) dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados;

17.5) Assegurar a realização periódica de concurso público para provimento de vagas, comprovadamente, excedentes e permanentes.

O PME estabelece a realização periódica de concurso público e o padrão de que 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério e 90% dos profissionais da educação não docentes, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de

provimento efetivo. No entanto, o prazo estipulado (6º ano de vigência do Plano) perpassa o que estabelece o PNE (início do terceiro ano de vigência do PNE), em descumprimento ao ADCT, art. 60, §1º.

Conforme o Quadro 1 apresentado anteriormente, o número de professores contratados em caráter temporário (629 professores) representa 41,79%, e o número de professores ocupantes de cargos efetivos (876 professores) representa 58,21%, em relação ao número total (1.505 professores). Conforme o Quadro 2 apresentado anteriormente, o número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (504 servidores) representa 51,01%, e o número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos (484 servidores) representa 48,99%, em relação ao número total (988 servidores). Portanto, constata-se que a Administração Pública Municipal não conseguiu atingir a meta do PNE, com relação à contratação de professores e de profissionais da educação não docentes, em descumprimento ao ADCT, art. 60, §1º.

Além de não cumprir o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput* da Constituição Federal, há o descumprimento dos seus incisos II e IX, por utilizar-se da contratação por tempo determinado, conforme todo o exposto anteriormente.

Desse modo, observa-se que a Administração Municipal não está respeitando a prevalência do concurso público, uma vez que as regras que exigem 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 tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade e da eficiência. Em síntese:

**a)** há um expressivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de professor e profissionais da educação não docentes em relação ao número de professores e profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos no magistério municipal; e

b) houve ainda 173 aposentadorias de professores e 17 aposentadorias de profissionais da educação não docentes (afastamentos definitivos) nos últimos 5 exercícios (fl. 94-100), o que demonstra a necessidade de admissão mediante concurso público;

Nesse contexto, verifica-se a necessidade de se instituir a cultura de gestão estratégica, ou seja, a administração pública deve planejar suas atividades, suprimindo suas necessidades mediante remanejamento de professores e profissionais da educação não docentes do quadro efetivo ou pela via do concurso público.

Para tanto, a Unidade Gestora pode se utilizar de instrumentos que permitam projetar previamente um número aproximado dos possíveis afastamentos temporários, previsíveis ou inevitáveis, de professores e profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos, tais como: Licença Saúde, Licença Prêmio, Licença Gestação, etc., mediante acompanhamento do histórico desses afastamentos e elaborando escalas, o que permitirá reduzir as contratações temporárias, utilizando-se da admissão de natureza precária tão somente nos casos em que definitivamente não houver possibilidade de suprir essas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo.

Com um planejamento adequado o Município poderá regularizar a situação relacionada aos professores e profissionais da educação não docentes admitidos em caráter temporário - ACTs, cumprindo a regra de provimento mediante concurso público, já que atualmente na Secretaria Municipal de Educação o percentual de ACTs chega a aproximadamente 41,79% do total de professores, e a 51,01% de profissionais da educação não docentes, do total de profissionais da educação não docentes, da rede municipal, ou seja, no Município há um número expressivo de professores e profissionais da educação não docentes temporários em relação aos servidores ocupantes de cargos efetivos, verificando-se o

descumprimento do princípio constitucional de contratação mediante concurso público.

## 2.2 Resposta à Audiência

Em **resposta**, o Procurador-Geral do Município de São José manifestou-se, por meio de Ofício 220/2018/PGM (fls. 140-153), de 20/03/2018, que, em suma, justifica e alega:

- 1) Que “A contratação de membros do magistério em caráter temporário possui autorização legislativa e constitucional”, “alicerçada no excepcional interesse público atinente à indispensável continuidade do serviço público atinente à área educacional do Município de São José”; examinando “a conjuntura em que as contratações foram realizadas”, a cada ano letivo.
- 2) Que se deve considerar a substituição de professores em decorrência de afastamentos legais e demais situações.
- 3) Descreve a atual situação e motivação para contratação de professores em caráter temporário para substituição em decorrência de afastamentos legais.
- 4) Ressalta o cumprimento do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, que incentiva a nomeação de servidores efetivos para cargos e funções comissionadas.
- 5) Alega a necessidade de cessão de servidores para concretização da diretriz de cooperação técnico-institucional entre os órgãos de diversas áreas da Administração Pública e dos entes integrantes da Federação.
- 6) Enumera situações que considera excepcionais/transitórias e que ensejariam a necessidade de contratação precária ou temporária de servidores:



- a) **Programa Educação para Jovens e Adultos (EJA)**, em que a demanda vem decrescendo, “no segundo semestre de **2015**, havia, ao todo, **66 turmas**; no segundo semestre de **2016**, havia **63 turmas** e, no segundo semestre de **2017**, havia **48 turmas**. Já no primeiro semestre de **2018**, que teve seu início no mês passado, foram registradas, até agora, **39 turmas**”, concluindo pela tendência de constante diminuição de procura pelo EJA;
- b) **Programa Tempos de Aprendizagens (TAS)**, para atender de forma diferenciada os alunos, que apresentam dois ou mais anos escolares de distorção (diferença entre idade da criança e o ano escolar que deveria estar estudando), visando motivá-los à continuidade dos estudos e à conclusão do Ensino Fundamental;
- c) Para atender a área da **Educação Especial** nas escolas comuns, conforme LDB, art. 58, § 1º, cuja necessidade acompanhamento em sala de aula por um profissional para aquela função específica cessa a partir do instante em que o aluno deficiente adquire a sua autonomia e/ou supera as dificuldades, cessa a e, por conseguinte, a permanência daquele servidor naquela unidade de ensino.
- d) **Programa Escola em Tempo Integral** que implica na ampliação da jornada, mediante a utilização de equipamentos sociais, estabelecimento de parcerias com órgãos ou entidades locais, em constante alteração assim como a alteração das atividades complementares programadas (planejadas) pelo interesse da comunidade escolar para o ano letivo em vigor;
- e) O período de **hora-atividade** na Educação Infantil, por disposição legal, Lei federal nº 11.738/2008, limita o máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, no intuito de que o servidor utilize parte de sua jornada para o desenvolvimento de atividades de capacitação profissional, preparação de aulas e outras atividades pedagógicas. Descreve a situação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e conclui que a é mais eficiente e necessário a contratação temporária.
- f) **Cursos profissionalizantes das Escolas Profissionais** administradas pela Secretaria de Educação, conforme a demanda de cada local, podendo haver

alterações nos cursos de um ano para o outro. Destaca que as despesas para a manutenção destes cursos profissionalizantes provem dos recursos próprios do Município, os quais não são contabilizados para fins da meta 25% anuais destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica. Alega que o Ofício TCE/DAP nº 6.675/2017, não especificava que o referido levantamento versava exclusivamente sobre servidores vinculados à educação básica para fins de averiguação acerca do cumprimento da meta 17.4 do Plano Nacional Municipal de Educação e que os servidores em tela não integram a educação básica.

- 7) Alega que vem planejando ações que viabilizem a redução do número de admissões temporárias, como por exemplo as nomeações de, aproximadamente, 300 (trezentos) servidores para o preenchimento de cargos de provimento efetivo das carreiras do magistério público municipal, buscando a elaboração de um plano de ação, planejando a adoção de medidas concretas que visem à redução da quantidade de admissões em caráter temporário:
- a) realização de concurso interno para relocação (remoção) e aumento de carga horária dos servidores estáveis ocupantes de cargos de provimento efetivo;
  - b) prorrogação do prazo de validade do concurso público atinente ao Edital nº 004/2015 por mais dois anos;
  - c) convocação de candidatos aprovados em concurso público para a nomeação de, aproximadamente, 300 (trezentos) novos servidores;
  - d) interrupção de licenças para tratar de assuntos particulares;
  - e) elaboração de projeto de lei para criação de novos cargos de provimento efetivo, com reestruturação dos seus quadros internos. Dentre os cargos a serem criados, em torno de 350 novas vagas, estão os de profissional de apoio da Educação Especial, Revisor de Braille, Secretário Escolar e Agente de Secretaria Escolar;
  - f) abertura de novo concurso público em 2018;
  - g) transferência do Ensino Médio e do Programa EJA para o Estado de Santa Catarina;
  - h) contratação de servidores temporários com a jornada de trabalho de 40 horas semanais ou 40 horas-aulas semanais;
  - i) redistribuição das aulas da disciplina de Educação Física junto à Educação Infantil, com otimização da jornada de trabalho dos servidores efetivos;



- j) novos critérios para a disponibilização de auxiliares de Educação Especial para os alunos portadores de necessidades especiais, que contribuíram para a diminuição de contratações em comparação com anos anteriores;
- 8) Ao final, reafirma que casos de afastamentos legais dos servidores e em hipóteses de prestação de serviço não permanente, é justificável a contratação de servidores em caráter temporário. Que reitera o seu compromisso com a diminuição das admissões de servidores em caráter temporário. Que está planejando suas ações no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de forma a adequar a realidade josefense aos percentuais aceitáveis de contratação temporária. Registra que, desde meados de 2017, grande parte das medidas propostas no plano de ação (item 5 do Ofício 220/2018/PGM) já se encontram em plena execução e, neste sentido, a quantidade de servidores temporários contratados para o ano letivo de 2018 já é menor que aquela verificada no ano letivo de 2017, acerca do qual fora produzido o Relatório Técnico nº 1942/2017.

E apresentou anexos, por meio do OFÍCIO N° 228/2018/PGM (fl. 186), de 20/03/2018:

- a) Decreto nº 8.831/2017, de 30 e outubro de 2017, que prorroga o concurso público, relativo ao Edital nº 004/2015, por mais dois anos (fl. 187);
- b) Publicações do Diário Oficial dos Municípios, de 20/11/2017, 15/12/2017, 06/02/2018, 19/02/2018, 23/02/2018, 02/03/2018, 05/03/2018, 13/03/2018, 09/03/2018, 19/03/2018, com convocação de servidores para provimento efetivo no Quadro do Magistério Municipal, relativo ao Edital nº 004/2015 (fls. 188-210);
- c) Publicação do Diário Oficial dos Municípios, de 20/09/2017, com Portaria nº 857/2017, de 12/09/2017, que efetivou a diretriz atinente à interrupção de todas as licenças para tratar de assuntos particulares que estavam em usufruto (fls. 211-212).
- d) Mensagem nº 004/2018, do Prefeito Municipal, dirigido ao Presidente da Câmara de Vereadores, com projeto de lei

complementar, que dispõe sobre a criação de cargo de provimento efetivo para a Secretaria Municipal de Educação, com criação de 35 vagas de Agente de Secretaria Escolar, 40 vagas de Secretário Escolar, 300 vagas de Profissional de Apoio da Educação Especial e 01 vaga de Revisor de Braille (fls. 213-229).

### **2.3 Ponderações concernentes à resposta à audiência**

Quanto às alegações de que a contratação de servidores em caráter temporário se faz necessária face à indispensável continuidade do serviço público, de possuir autorização legislativa e constitucional e do cumprimento do inciso V, do art. 37 da Constituição Federal, 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>8,9</sup>.

Os programas e projetos mencionados e o atendimento a alunos com deficiência visam a melhoria da qualidade da educação e, portanto, configuram meios de atender situações ordinárias e difundem os princípios básicos da educação insculpidos nos Títulos II e III da LDB, tais como atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência e divulgação da cultura e da arte. A maioria dos programas citados também visam atender às metas do PNE, tais como universalização da educação infantil, ensino fundamental e médio, educação em tempo integral, universalização do acesso à educação básica e ao atendimento

8 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.

9 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.

educacional especializado para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência ou superdotação.

Quanto à alegação de que alguns programas possuem demanda variável ou com tendência à diminuição, pode-se averiguar a relação de cargos existentes no Magistério Municipal, conforme documentos apresentados pela Administração Municipal (fls. 16-93), que existiria a possibilidade de provimento mediante concurso público e posterior remanejamento de profissionais atuantes em projetos/programas para a base curricular municipal para ocupar vagas decorrentes de aposentadorias, ampliação de turmas, afastamentos, etc., já que se constata que, à priori, não existem cargos/especialidades criados especificamente para os programas, conforme Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Quantitativo de professores efetivos e contratados caráter temporário em abril de 2017, relacionados por cargo e por especialidade

<b>Cargo/ Especialidade</b>	<b>ACT</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Total</b>
<b>Professor-H</b>	<b>221</b>	<b>270</b>	<b>491</b>
Anos Iniciais	0	1	1
Artes	21	6	27
Biologia	5	1	6
Capoeira	1	0	1
Ciências	15	26	41
Ciências da Religião	1	0	1
Educação Física	0	1	1
Educação Física	44	70	114
Educação Física-TAS	1	0	1
Espanhol	1	2	3
Estudos Sociais	0	1	1
Filosofia	7	5	12
Física	4	1	5
Geografia	11	25	36
História	11	18	29
Informática	19	6	25
Inglês	16	32	48
Matemática	22	40	62
Matemática-TAS	5	0	5
Noções de Direito	1	1	2
Português	30	33	63
Química	4	1	5
Sociologia	2	0	2
<b>Professor-M</b>	<b>408</b>	<b>606</b>	<b>1014</b>
Anos Iniciais	108	158	266
Anos Iniciais - Alfabetização	1	3	4
Anos Iniciais - PLE	28	1	29
Anos Iniciais -TAS	17	0	17
Artes Aplicadas	12	5	17
Auxiliar de Sala	1	0	1

Cargo/ Especialidade	ACT	Efetivo	Total
Biscuit	1	1	2
Bordado à Mão	0	6	6
Bordado à Máquina	5	6	11
Cerâmica	1	0	1
Corte e Cabelo	3	2	5
Corte e Costura	11	10	21
Corte e Costura/Lingerie	6	4	10
Diretora	0	1	1
Educação Especial	0	2	2
Educação Infantil	177	343	520
Filosofia	0	1	1
Libras	1	0	1
Macramê e Abrólios	0	1	1
Manicure	1	3	4
Patchwork	4	3	7
Pintura em Madeira/Gesso	9	3	12
Pintura em Porcelana	0	1	1
Pintura em Tecido	6	13	19
Pintura em Tela	5	16	21
Porcelana Fria	0	4	4
Pré-escolar	0	4	4
Sala Multifuncional - AEE	6	6	12
Tecelagem e Tear	1	0	1
Tricô e Crochê	4	9	13
<b>Total Geral</b>	<b>629</b>	<b>876</b>	<b>1505</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 32-88, compilado pelo TCE

Quanto à “hora-atividade” dos professores atuantes na Educação Infantil, em que a Administração Pública alega ser necessário a contratação em caráter temporário para suprir 1/3 da carga horária dos professores efetivos, por disposição legal, Lei nº 11.738/2008, temos que o cumprimento da Constituição Federal art. 37, inciso II, não impede o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, pois, se o professor efetivo exerce 2/3 de sua carga horária em sala de aula, com interação com os alunos, deduz-se que para cada 100 horas-aula existentes no plano de ensino, há necessidade de nomeação de professores efetivos suficientes que perfaçam um total de 150 horas-aula, cada qual em sua área de atuação (cargo/especialidade). Ademais a “hora-atividade” é situação ordinária da Administração Pública, não estando ao abrigo da exceção disposta no Art. 37, inciso IX da Constituição Federal e Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026<sup>10</sup>, julgado em 09/04/2014.

10 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.

Quanto aos cursos profissionalizantes das Escolas Profissionais, ainda que não estejam vinculados à educação básica, deve-se observar o princípio do ingresso no serviço público mediante concurso público. Outrossim, apurou-se a proporcionalidade de professores efetivos (55,77%) e de professores ACT's (44,23%) em relação ao total de professores de Escolas Profissionais, em abril de 2017, sendo que a quantidade relativa de professores ACT's em Escolas Profissionais é um pouco maior do que a quantidade de professores ACT's no magistério municipal (41,79% de professores ACT's); contudo a participação de professores de Escolas Profissionais representa 10,37% do total de professores, não interferindo significativamente nos valores apurados no Quadro 1 apresentado anteriormente. A seguir quadro de servidores atuantes em Escolas Profissionais do magistério público municipal:

Quadro 6– Quantitativo de professores que atuam em Escolas Profissionais, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em abril/2017<sup>11</sup>

Professor por Especialidade	ACTs		Efetivos		Nº Total Matrículas
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	
Artes Aplicadas	12	70,59	5	29,41	17
Biscuit	1	50,00	1	50,00	2
Bordado à Mão	0	0,00	6	100,00	6
Bordado à Máquina	5	45,45	6	54,55	11
Cerâmica	1	100,00	0	0,00	1
Corte e Cabelo	3	60,00	2	40,00	5
Corte e Costura	11	52,38	10	47,62	21
Corte e Costura/Lingerie	6	60,00	4	40,00	10
Macramê e Abrólios	0	0,00	1	100,00	1
Manicure	1	25,00	3	75,00	4
Patchwork	4	57,14	3	42,86	7
Pintura em Madeira/Gesso	9	75,00	3	25,00	12
Pintura em Porcelana	0	0,00	1	100,00	1
Pintura em Tecido	6	31,58	13	68,42	19
Pintura em Tela	5	23,81	16	76,19	21
Porcelana Fria	0	0,00	4	100,00	4
Tecelagem e Tear	1	100,00	0	0,00	1
Tricô e Crochê	4	30,77	9	69,23	13
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>44,23</b>	<b>87</b>	<b>55,77</b>	<b>156</b>

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 32-88, compilado pelo TCE

11 Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor/profissionais da educação não docentes.

Quanto ao planejamento e ações, adotadas pela Administração pública, que visam a redução de contratações temporárias, tem-se que a convocação de 300 novos servidores, referente ao Edital nº 004/2015 e a criação de 350 novas vagas, com abertura de novo concurso público, somariam, em tese, 650 novos servidores efetivos, se as ações se efetivarem. Considerando que, em abril de 2017, havia 629 professores ACT's e 504 profissionais da educação não docentes ACT's, totalizando 1133 ACT's no quadro do magistério municipal, tem-se que, em tese seriam preenchidas, aproximadamente, metade das vagas ocupadas por ACT's. As demais ações enumeradas pela Administração Municipal, 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 1942/2017, 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:

Art. 24. O processo específico de monitoramento será composto de:  
I - plano de ação proposto pela unidade jurisdicionada, o qual deverá ser submetido à apreciação do Relator;  
II - relatórios da unidade auditada visando demonstrar a execução do plano de ação proposto;  
III - relatório elaborado pelo órgão técnico do Tribunal de Contas responsável pelo monitoramento, a ser submetido ao Relator para deliberação.  
§ 1º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.

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>12</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

---

12 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.

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;
- 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>13</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, pugnano-se por determinar ao município de São José que realize concurso público regular com vagas suficientes para suprir o cargo de professor e profissionais da educação não docentes do Quadro de Magistério municipal, com base nos princípios da

---

13 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.

impessoalidade e moralidade administrativa, para que a contratação temporária seja relegada a hipóteses de excepcional interesse público, readequando o seu quadro funcional com remanejamento de pessoal efetivo de forma atender o disposto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal.

### 3 DA RESPONSABILIDADE

A **conduta da responsável**, Sra. Adeliana Dal Pont, Prefeito Municipal de São José, com relação aos achados de inspeção dispostos no item “2” deste relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de São José, art. 62, incisos II, VI e VIII, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 62 Compete exclusivamente ao Prefeito:

[...]

II - exercer, com auxílio dos secretários do Município, a direção superior da administração municipal;

[...]

VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração, na forma da lei;

[...]

VIII - prover e extinguir cargos públicos na forma da lei;

A **conduta da responsável**, Sra. Méri Terezinha de Melo Hang, Secretária Municipal de Educação de São José, com relação ao achado de inspeção disposto no item “2” deste relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de São José, art. 66, parágrafo único, incisos I, II e V, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 66 [...]

Parágrafo Único - Compete aos Secretários Municipais, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão de órgãos e entidades da administração municipal na sua área de competência e referendar atos e decretos assinados pelo Prefeito;

II - expedir instruções para execução das Leis, Decretos e Regulamentos;

V - serem solidariamente responsáveis, juntos com o Prefeito Municipal, pelos atos que assinarem, praticarem ou ordenarem.

## 4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, estando a irregularidade sujeita à apuração por esta Corte de Contas, conforme art. 59 e incisos da Constituição do Estado, e tendo em vista que a argumentação da defesa não justificou o saneamento das restrições, entende este Órgão Instrutivo que deve ser mantido o entendimento esposado no relatório de audiência, no que se refere aos itens 3.1.1 e 3.1.2 do Relatório de Inspeção nº 1942/2017, a fim de que o Egrégio Plenário deste Tribunal de Contas, quando da apreciação do processo em epígrafe, decida por:

**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 São José, para **considerar irregulares**:

**4.1.1** A contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores admitidos temporariamente (629), 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), Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 5487, de 23 de junho de 2015 e Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026<sup>14</sup>, julgado em 09/04/2014 (*item 2 deste Relatório*).

**4.1.2** A contratação por tempo determinado de profissionais da educação não docentes, tendo em vista o expressivo número de profissionais da educação não docentes admitidos temporariamente (504), configurando burla ao instituto do

<sup>14</sup> 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



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), Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 5487, de 23 de junho de 2015 e Acórdão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral reconhecida), referente Recurso Especial RE 658026<sup>15</sup>, julgado em 09/04/2014 (*item 2 deste Relatório*).

**4.2 APLICAR MULTA** à Sra. Adeliana Dal Pont, CPF nº 445.313.039-20, Prefeito Municipal de São José, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, e art. 109, inciso II, do Regimento Interno, deste Tribunal de Contas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que, fica, desde logo, autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto no art. 43, inciso II da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas no item 4.1 desta conclusão.

**4.3 APLICAR MULTA** à Sra. Méri Terezinha de Melo Hang, CPF 715.899.969-68, Secretária Municipal de Educação de São José, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, e art. 109, inciso II, do Regimento Interno, deste Tribunal de Contas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que, fica, desde logo, autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto no art. 43, inciso II da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas no item 4.1 desta conclusão.

---

15 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 CONCEDER** à Prefeitura Municipal de São José, **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:**

4.4.1 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.

4.4.2 Deflagração de procedimentos para provimento dos cargos efetivos com relação aos profissionais do magistério (Professores), e profissionais da educação não docentes, 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 o magistério municipal, acima do limite estabelecido no Plano Nacional de Educação – PNE, em virtude da ausência de preenchimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

**4.5 RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de São José 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.



**4.6 ALERTAR**, à Sra. Adeliana Dal Pont e à Sra. Méri Terezinha de Melo Hang, que o descumprimento do prazo estabelecido no item 4.4 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000;

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

- 4.7.1 À Sra. Adeliana Dal Pont;
- 4.7.2 À Sra. Méri Terezinha de Melo Hang;
- 4.7.3 À Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do Secretário;
- 4.7.4 Ao Controle Interno do município.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, em 18 de abril de 2018.

**Luciana Maria De Souza**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

**Fernanda Esmério Trindade Motta**  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Chefe de Divisão

**Marcos Antônio Martins**  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

**Reinaldo Gomes Ferreira**  
Diretor