



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi

PROCESSO: @RLI 17/00595889
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Itajaí
RESPONSÁVEIS: Elisete Furtado Cardoso, Volnei José Morastoni
ASSUNTO: Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei Federal 13005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE) - 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 NACIONAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

Embora não alcançado integralmente o percentual previsto na Meta 18.1 do Plano Nacional de Educação com relação aos profissionais do magistério, as ações implementadas desde o início do exercício 2017 não denotam omissão ou inércia dos gestores, constituindo-se medida adequada, a realização de determinação com fixação de prazo para cumprimento, além de recomendações à unidade gestora.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Itajaí, com objetivo de monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de Itajaí, 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. 2260/2017 (fls. 208-224) 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, além de levantamento do *déficit* de professores e cronograma quanto à realização de concurso público.

Por meio do despacho de fls. 225-227, 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 6,9%), circunstância que constitui uma das justificativas para as contratações temporárias.

Realizada audiência, os responsáveis apresentaram resposta às fls. 246-248, juntando documentos às fls. 249-279.

Em reanálise, a DAP emitiu o Relatório n. 1220/2018 (fls. 282-306), 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 de provimento efetivo com relação aos profissionais do magistério (Professores), mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos arts. 7 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).

[...]

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 2170/2019 (fls. 313-321), da lavra do Exmo. Procurador Dr. Diogo Roberto Ringenberg, acompanhou parcialmente o posicionamento da área técnica, sugerindo com relação ao item 4.5, que seja formulada determinação ao invés de recomendação e acrescentando sugestão de recomendação para adoção de medidas necessárias à atualização do Plano Municipal de Educação (Lei Municipal n. 5.194/2008), em consonância com as diretrizes e metas previstas no Plano Nacional de Educação (Lei Federal n. 13.005/2014), em especial, quanto à proporção de cargos efetivos.

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).

Em cumprimento às diretrizes estabelecidas pela Resolução ATRICON n. 003/2015, o TCE/SC, por meio da Portaria n. TC-0374/2018, que aprovou o Plano de Ação do Tribunal de Contas do Estado, consubstanciado no Projeto “TCE Educação”, autuou diversos processos, dentre eles foram autuados processos específicos de Inspeção de Regularidade referente a Atos de Pessoal (RLI) no que se refere à forma de ingresso de pessoal no magistério estadual, na Secretaria de Estado da Educação (Portaria nº TC-0676/2015 e art. 28 da Resolução nº TC-01/0122/2015).

Conforme já salientado no despacho de fls. 225-227, a contratação de pessoal no sistema educacional realiza-se por meio de sistema binário, sendo

parte composta por professores efetivos (contratados através de concurso público), e outra, por professores conhecidos como ACTs, ou seja, aqueles tidos como de “caráter temporário”, contratados por meio de seleção pública, realizada no final do exercício do ano letivo. Trata-se de situação de notório conhecimento.

O Plano Nacional de Educação constituiu uma espécie de marco regulatório, com o estabelecimento de metas, dentre as quais a redução do número de ACT's.

Conforme já frisado, a obrigatoriedade do ingresso no cargo de professor via concurso público sequer constitui novidade. Além de decorrente de conhecida matriz constitucional, está posta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Apesar disto, a unidade auditada retrata uma situação pouco afinada com estas diretrizes, o que, presumivelmente, se replica em diversos outros municípios do Estado, nos quais ainda perdura uma intensa contratação de ACTS para atender as necessidades da rede básica de ensino.

A situação encontrada no Município de Itajaí no período analisado pela inspeção (abril de 2017), evidenciou a contratação de 635 professores contratados em caráter temporário num universo de 995 professores efetivos. A DAP analisou o quantitativo de servidores, a forma de contratação e os afastamentos de professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, conforme os quadros 1, 2, 3 e 4 de fls. 285-286.

A Diretoria de Atos de Pessoal (DAP) em sua análise, discorre sobre a importância do planejamento que a Administração Pública deve realizar para fazer frente à demanda da educação básica, ressaltando que a contratação por tempo determinado constitui prática amplamente utilizada pela administração municipal, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência. Cita julgado do Supremo Tribunal Federal (RE 658026), além do Prejulgado 1363 desta Corte de Contas.

A Lei Federal n. 13.005 (em vigor desde 26.06.2014), a qual institui o Plano Nacional de Educação, preconiza em seu art. 8º que 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 no PNE, no prazo de 1 (um) ano. Em seu anexo, a lei trouxe as seguintes 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)

O número de professores contratados em caráter temporário, ao tempo da inspeção, representa **38,96%** e o número de professores ocupantes de cargos efetivos representa **61,04%**, em relação ao número total (1.630 professores), não atingindo a meta prevista no Plano Nacional de Educação e, portanto, descumprindo o art. 60, §1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. A contratação de temporários acarretaria prejuízo à qualidade do ensino diante da falta de valorização do profissional e de capacitação (metas 15 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE). A DAP também apontou que ocorreram **318 aposentadorias** de professores (afastamentos definitivos) nos últimos 5 exercícios (fls. 118-133 e 205).

A respeito disso, o Procurador-Geral do Município (fls. 246-248) afirma que dos 568 professores ACT's, apenas 83 ocupam vaga passível de preenchimento por concurso, sendo o restante (485) admitidos provisoriamente em decorrência de afastamentos legais de servidores efetivos (licença-prêmio, licença-maternidade, licença-saúde, cursar mestrado, readaptação, movimentação temporária, cargos em comissão, mandatos eletivos e licença sem vencimento), todos regularmente previstos no Estatuto do Magistério Municipal (Lei n. 1.920/81) e na legislação que permite o afastamento para mestrado/doutorado (Lei n. 4.075/04). Assim, estaria caracterizada a necessidade da contratação temporária, nos termos do art. 1º, III e § 1º da Lei Municipal n. 5.194/2008. Argumenta, ainda, que a contratação de efetivos quando a demanda é provisória não encontrar amparo legal, podendo representar prejuízos ao

interesse público. Informa que em junho/2017, iniciou Plano de Ações, lançando o edital de concurso público n. 005/2017 (fls. 249-260), com a previsão inicial de contratação de 83 (oitenta e três) professores em caráter efetivo, certame homologado pelo decreto 11.077, de 11 de outubro de 2017 (fl. 261). Assim, as 83 vagas de que eram ocupadas por temporários, passariam a preenchidas por efetivos já no início do ano letivo de 2018. Acrescenta, por fim, que o Município também pretende revisar a situação dos profissionais efetivos do magistério que se encontram em afastamento e fazer um levantamento de profissionais passíveis de remanejamento, até junho de 2018 e se necessário, convocar novos profissionais advindos do concurso público n. 005/2017.

De fato, desde janeiro de 2018 o Município vem convocando professores, sendo que já na primeira chamada foram convocados 78 professores (séries iniciais, educação infantil e educação especial), além de outras convocações que a sucederam ao longo de 2018 e 2019. [Disponível em: http://antigo.educacao.itajai.sc.gov.br/index?option=com_docman&task=cat_view&gid=355&Itemid=173&limitstart=10, acesso em 23.07.2019].

Em que pese as ações implementadas até agora ainda não serem suficientes para atender a meta estabelecida no PNE, conforme salientou a DAP, entendo que não restou caracterizada a desídia do gestor, que, ao contrário, vem adotando medidas para alcançá-la, a exemplo da contratação de 109 professores, conforme também constatado pela própria instrução, em reanálise. Assim, não vislumbro gravidade suficiente para aplicação de multa aos responsáveis.

Ademais, apesar de Lei Municipal n. 5.194/2008, em seu art. 2º, §1º, prever que a contratação de professor substituto far-se-á exclusivamente para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de **exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória**, a própria lei prevê a exceções como a prevista no inciso VI: a admissão de substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de **licença para exercer atividade empresarial** relativa à inovação, além de outros casos como capacitação e pesquisa.

Assim, a proporcionalidade almejada no PNE não aconteceria de imediato, eis que dependeria também de uma alteração legislativa a fim de

restringir as possibilidades de contratação temporárias aos casos em que são realmente necessárias.

Além disso, é preciso reconhecer que se trata de um problema complexo da Administração e não seria exigível que os gestores que assumiram seus mandatos/ cargos no início do ano de 2017 fossem obrigados a cumprir a meta que passou a ser exigida pelo PNE à partir de 26.06.2014 e prevista para ser implementada em até 3 anos, ou seja, até meados de 2017.

Assim, deixo de acompanhar, a sugestão de aplicação de multa aos responsáveis.

Conforme já externei anteriormente no despacho de fls. 225-227, chama a atenção o expressivo número de servidores efetivos licenciados de suas atividades (cerca de 6,9%), de acordo com o quadro 3 (fl. 212), o que demonstra um problema de ordem administrativa a ser equacionado pelas administrações públicas, uma vez que a concessão destas licenças constituem justificativa utilizada para realização destas contratações temporárias.

Assim, com relação a esse elevado número de afastamentos, entendo como adequada a sugestão de recomendação para que o Município se utilize de instrumentos que permitam projetar previamente um número aproximado dos possíveis afastamentos previsíveis ou inevitáveis, tais como licença-saúde e licença-maternidade, mediante a elaboração de 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].

Além disso, com relação às licenças para tratamento de saúde, faz-se necessário que o servidor afastado seja periodicamente submetido à perícia médica oficial do Município, bem como utilize-se dos recursos da medicina preventiva, para evitar, na medida do possível, os referidos afastamentos, em consonância 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/invalidiz-e-licen%C3%A7a-sa%C3%BAde>].

Por fim, cabe salientar que, segundo a equipe de auditoria, a Lei Complementar Municipal n. 6674/2015 (que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Itajaí) não estabelecia metas ou estratégias a respeito do quantitativo de profissionais da educação ocupantes de cargos efetivos, docentes ou não. Por tal razão, foi proposto pelo Ministério Público de Contas a expedição de recomendação para atualização do Plano Municipal de Educação (Lei Municipal n. 5.194/2008). Entretanto, deixo de acolher tal sugestão tendo em vista que o anexo da referida norma foi alterado, oportunidade em que foram introduzidas as diretrizes e metas de acordo com o Plano Nacional de Educação, em especial quanto à proporção de cargos efetivos (item 18.1 da nova redação).

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 Itajaí, 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, 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 Itajaí 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, presente, 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 aos arts. 7 e 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE).

2.3 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 – ACT's 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).

3. Recomendar à Prefeitura Municipal de Itajaí 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/invalidez-e-licen%C3%A7a-sa%C3%BAde>.

4. Alertar ao Sr. Volnei José Morastoni e à Sra. Elisete Furtado Cardoso, 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;

5. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Sr. Volnei José Morastoni; à Sra. Elisete Furtado Cardoso; à Secretaria de Municipal da Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Controle Interno do município.

Gabinete, em 25 de julho de 2019.

Cleber Muniz Gavi
Conselheiro Substituto
Relator