

PROCESSO Nº:	@RLI 17/00571947
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Chapecó
RESPONSÁVEIS:	Luciano José Buligon, Prefeito Municipal, desde 01/01/2017 Sandra Maria Galera, Secretária Municipal de Educação de Chapecó, desde 01/01/2017
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Chapecó
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 17.6 (Meta 17) da Lei (municipal) nº 6740/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DAP – 1031/2018 – Relatório Conclusivo

1 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de inspeção em Atos de Pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Chapecó, 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. 9-10) 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 Chapecó, 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 01/01/2013¹ 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 do magistério 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 Federal² e legislação afim, concernentemente às referidas temáticas³, 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 2136/2017, acostado às fls. 77-92 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 exarado em 27/09/2017 (fls. 93-95), ressaltando, por oportuno, a expressividade do número de servidores efetivos licenciados, a qual também deve ser considerada na resolução do contexto apresentado nesta inspeção. A Administração solicitou prorrogação de prazo (fl. 103), a qual foi deferida pelo Sr. Relator, de acordo com Despacho de 09/11/2017 (fl. 105-106).

1 Estabeleceu-se como critério de inspeção os últimos 5 exercícios.

2 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** [...].

3 “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).

A resposta à Audiência, efetuada pelos responsáveis, foi acostada aos autos às fls. 109-110, com anexos de fl. 111-120.

2 REANÁLISE

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção efetuada na Secretaria Municipal de Educação apontou a seguinte restrição, de acordo com o disposto no Relatório de Audiência nº 2136/2017, acostado às fls. 77-92, dos autos.

2.1 Achado de Inspeção

2.1.1. Irregularidades na contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o excessivo 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)

A **situação encontrada** evidenciou o excessivo número de professores contratados em caráter temporário (1.252 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (607 professores). Para melhor esclarecimento apresenta-se nos quadros a seguir o quantitativo de servidores, forma de contratação e afastamentos de professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, no mês de abril/2017, com base nas informações fornecidas pela Unidade Gestora (fls. 15-76).

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

Forma de Contratação	Professores			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula ⁵	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	607	32,65%	19050	31,03%
Contratados em caráter temporário – ACT's	1.252	67,35%	42341,4	68,97%
Total (Efetivos + ACT's)	1.859	100,00%	61391,4	100,00%

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-71, compilado pelo TCE.

Quadro 2– Quantitativo de profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em abril/2017⁴

Forma de Contratação	Profissionais da educação não docentes			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula ⁵	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	12	100,00%	480	100,00%
Contratados em caráter temporário – ACT's		0,00%		0,00%
Total (Efetivos + ACT's)	12	100,00%	480	100,00%

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-71, compilado pelo TCE.

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

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença saúde	34	0
Licença sem vencimentos	5	0
Licença Prêmio	6	0
Licença Gestação	5	0
Outros Tipos	0	0
Total geral	50	0

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 72-76, 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 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	18	0
Licença sem vencimentos	0	0
Licença Prêmio	0	0
Licença Gestação	39	0
Outros Tipos	0	0
Total geral	57	0

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 72-76, compilado pelo TCE.

O **critério utilizado** para indicar o excessivo número de professores contratados em caráter temporário em relação ao número de professores 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.

Cumprido 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 Chapecó a contratação temporária é disciplinada, no âmbito do Magistério Público Municipal, pela Lei Complementar (municipal) nº 433, de 28 de fevereiro de 2011, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Municipal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - admissão de professor substituto e professor visitante;

IV - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

V - atividades:

[...]

d) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 60 da Lei Complementar nº 130, de 05 de dezembro de 2001.

e) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea d e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

[...]

VI - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

[...]

IX - substituição de servidor público municipal afastado de suas funções **em decorrência de licença ou afastamento cuja concessão seja obrigatória.**

X - assegurar, na falta de pessoal permanente, a continuidade da prestação de serviços à população.

§ 1º A contratação de professor substituto a que se refere o inciso III far-se-á exclusivamente para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação, afastamento ou licença de concessão obrigatória e afastamento para exercício de função de direção, chefia ou assessoramento no âmbito do magistério municipal.

§ 2º As contratações para substituir professores afastados para capacitação ficam limitadas a dez por cento do total de cargos de docentes da carreira constante do quadro de lotação da instituição.

[...] (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 por tempo determinado tem reflexo representativo em relação ao quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, isto é, aqueles professores que não mantêm vínculo efetivo com a instituição pública de ensino e são contratados mediante processo seletivo simplificado têm grande representatividade no cômputo geral dos servidores, pois constitui prática amplamente utilizada pela administração municipal tal contratação, conforme se evidencia no Quadro 1 apresentado anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

O Supremo Tribunal Federal⁶, tratando a matéria em recurso no qual foi reconhecida a **repercussão geral** definiu:

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

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 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^Z

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

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

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 6740, de 11 de agosto de 2015, a respeito da contratação de professores, estabelece:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com **vigência por 10 (dez) anos**, a contar da publicação desta Lei, na forma dos Anexos I e II, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Art. 3º As metas previstas no Anexo I desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PME, para metas e estratégias específicas.

[...]

Anexo I

[...]

Meta 17: Valorizar os profissionais do Magistério da rede pública de educação básica, assegurando, no prazo de 2 (dois) anos, a reestruturação do plano 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 dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o fim do 6º (sexto) ano da vigência deste Plano.

[...]

17.6 Estruturar as redes públicas de educação básica, de modo que, pelo menos, **80%** (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta 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.

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

[...] (grifo nosso)

Conforme o Quadro 1 apresentado anteriormente, o número de professores contratados em caráter temporário (1.252 professores) representa 67,35%, e o número de professores ocupantes de cargos efetivos (607 professores) representa 32,65%, em relação ao número total (1.859 professores). Ademais a estratégia estabelecida pelo PME - estruturar as redes públicas de educação básica, de modo que, pelo menos, 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo - está em desacordo com a meta nacional, que estabelece no mínimo 90%. Há também descumprimento do prazo para cumprimento dessa estratégia, o prazo estipulado no PME (10º ano de vigência do Plano) perpassa o que estabelece o PNE (início do terceiro ano de vigência do PNE). Portanto, constata-se que a Administração Pública Municipal não conseguiu atingir a meta do PNE, com relação à contratação de professores, 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 excessivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de professor em relação ao número de professores ocupantes de cargo efetivos no magistério municipal.

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 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 ocupantes de cargos efetivos, tais como: Licença Saúde, Licença Prêmio, Licença Geração, 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 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 67,35%, do total de professores da rede municipal, ou seja, no Município há um número excessivo de professores temporários em relação aos professores

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 Adjunto do Município de Chapecó manifestou-se, em nome do Prefeito, por meio de Ofício de 23/09/2018 (fl. 109-110), cujo conteúdo transcreve-se na íntegra:

A Procuradoria-Geral do Município de Chapecó – SC, em nome do Gabinete do Excelentíssimo Senhor Prefeito de Chapecó Luciano Buligon, vem juntar documentos preliminares que dão conta de que a Administração Municipal de Chapecó está DEFINITIVAMENTE resolvendo o problema da contratação de ACTS em número compatível com PNE.

A Secretária de Educação de Chapecó enviou requisição de contratação de empresa ou entidade capacitada para a realização de concurso público para preencher os cargos do magistério público municipal nos termos determinados pela lei.

O Documento está em anexo.

O departamento de compras e licitações já está deflagrando o competente processo para a contratação da entidade que fará o concurso. Trata-se da dispensa de licitação¹ nº 323/2017 (22/11/2017), cuja publicação foi encaminhada na data de hoje e o contrato será enviado para este Egrégio Tribunal tão logo assinado pela contratada (FEPESE).

A contratação de professores efetivos, portanto, é decisão da Administração Municipal de Chapecó para regularizar de uma vez por todas a situação de desconformidade apontada por este Egrégio Tribunal.

A solução definitiva depende, pois, somente do tempo necessário à contratação da entidade que realizará o concurso, e dos procedimentos legais necessários à realização deste, com observância da legislação aplicável e a nomeação dos aprovados no referido concurso para o desempenho dos cargos a serem preenchidos.

Esta manifestação é preliminar, adiantamos.

Nos próximos dias serão encaminhadas novas informações quanto ao andamento das providências tomadas pela Administração Municipal, com juntada de documentos e comprovantes de publicação do edital de dispensa de licitação, bem como outros atos subsequentes a tempo e modo.

¹ Art. 24, XIII da Lei 8.666/93.

E anexou:

- a) “MEMO SEDUC 481/2017”, de 08/08/2017, da Secretaria de Educação para a Diretoria de Gestão de Pessoal, que tece considerações acerca de concurso para o magistério público municipal (fls. 111-115).



- b) Documento “Dispensa de Licitação nº 323/2017, de 22/11/2017, assinado pelo Presidente da Comissão de Licitações e pela Secretária de Educação, referente “contratação de empresa especializada para realização de concurso público para provimento de cargos para o magistério público municipal” (fl. 118-119);
- c) Publicação do Edital de Dispensa de Licitação, em 24/11/2017 (fl. 120).

Em suma os Responsáveis reconhecem a necessidade de realização de concurso para contratação de professores e informam que foi iniciado o processo de contratação de empresa para a realização de Concurso Público.

2.2. Ponderações concernentes à resposta à audiência

Os Responsáveis reconhecem a necessidade de realização de concurso para contratação de professores e, em suas considerações acerca do concurso público a ser realizado, por meio da Secretaria de Educação, apresentam um quadro com a lista de cargos com o respectivo número de vagas a serem ocupadas, que perfaz um total de 170 professores.

Quanto à alegação de pretensão de contratação de 170 professores, referente a concurso a ser realizado, há que se destacar que é um quantitativo parco frente ao total de professores ACT's existentes em abril de 2017 (1252 professores). Ou seja, um quantitativo aquém da quantidade de ACT's existentes, cujas vagas deveriam ser preenchidas por professores efetivos.

Cabe reafirmar que os afastamentos de professores e profissionais da educação não docentes 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 para atuação de forma permanente.

Ainda cabe salientar que esta Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP já emitiu orientação⁸ aos municípios sobre o tema, conforme segue:

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

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

⁸ 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.

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 2025⁹.

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. 2025¹¹:

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

9 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.

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, pugnando-se por determinar ao município de Chapecó que realize concurso público regular com vagas suficientes para suprir o cargo de professor do Quadro de Magistério municipal, com base nos princípios da 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 do responsável**, Sr. Luciano José Buligon, Prefeito Municipal de Chapecó, com relação aos achados de inspeção dispostos no item “2” deste relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de Chapecó, art. 77, incisos II, VI, VIII, XI, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 77 Compete, privativamente, ao Prefeito:

[...]

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

[...]

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

[...]

VIII - nomear os servidores que a Lei assim determinar;

[...]

XI - prover e extinguir os cargos municipais, na forma da Lei;

A **conduta da responsável**, Sra. Sandra Maria Galera, Secretária Municipal de Educação de Chapecó, com relação ao achado de inspeção disposto

no item “2” deste relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de Chapecó, art. 79, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 79 Os Secretários Municipais, como agentes políticos, serão escolhidos dentre os brasileiros maiores de vinte e um anos ou maiores declarados e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo Único - Compete aos Secretários Municipais, além das atribuições estabelecidas nesta Lei Orgânica:

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

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

III - apresentar ao Prefeito relatório anual de sua gestão na Secretaria;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Prefeito;

V - comparecer perante a Câmara Municipal ou qualquer de suas Comissões para prestar esclarecimentos, espontaneamente, ou quando regularmente convocado.

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 da restrição, entende este Órgão Instrutivo que deve ser mantido o entendimento esposado no relatório de audiência, no que se refere aos itens 3.1.1 do Relatório de Inspeção nº 2136/2017, 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 realizada na Prefeitura Municipal de Chapecó, para **considerar irregular** a contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o excessivo número de professores admitidos temporariamente (1.252), 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) (*item 2 deste Relatório*).

4.2 APLICAR MULTA ao Sr. Luciano José Buligon, CPF nº 589.602.600-53, Prefeito Municipal de Chapecó, 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. Sandra Maria Galera, CPF 297.238.099-15, Secretária Municipal de Educação de Chapecó, 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.

4.4 CONCEDER à Prefeitura Municipal de Chapecó, **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), 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. 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.

4.6 ALERTAR, ao Sr. Luciano José Buligon e à Sra. Sandra Maria Galera, 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 Ao Sr. Luciano José Buligon;

4.7.2 À Sra. Sandra Maria Galera;

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 20 de março 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