

PROCESSO Nº:	@RLI 18/00848797
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Navegantes
RESPONSÁVEIS:	Emílio Vieira – Prefeito Municipal desde 01/01/2017 Graziela Cristiane Correa – Secretária Municipal de Educação desde 23/10/2017
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Navegantes
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 245/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
RELATOR:	Gerson dos Santos Sicca
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DAP/CAPE I/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DAP – 7185/2019 – Conclusivo

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à programação estabelecida e cumprindo as atribuições de fiscalização conferidas ao Tribunal de Contas pelo art. 59, inciso IV, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; art. 1º, inciso V, da Resolução nº TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas; e Resolução do Tribunal de Contas nº TC 35/2008, a Diretoria de Atos de Pessoal - DAP realizou Inspeção na Secretaria Municipal de Educação de Navegantes sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério no período de 01/01/2014 a 31/08/2018.

Cabe ressaltar que a presente Inspeção foi autorizada mediante despacho apostado no Memorando DAP nº 022/2018 (fls. 4 e 5) e realizada por meio do Ofício TCE/DAP nº 13504/2018 (fls. 6 e 7), com os Anexos I, II e III (fls. 8 a 10).

Importante frisar que a presente inspeção se destina a monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e a estratégia 18.1 (Meta 18) do Plano Municipal de Educação do Município de Navegantes.

Salienta-se que foram contempladas nesta inspeção a situação dos professores e dos outros profissionais lotados na Secretaria de Educação que

ocupam cargo ou função no Quadro de Servidores do Magistério em agosto/2018. Para tanto, considerou-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2014 até agosto/2018.

Cumpra informar que a unidade gestora representa o Poder Executivo do Município de Navegantes e pertence à Administração Direta, perfazendo o exercício de serviços públicos para a população municipal.

Oportuno mencionar que se adotou como técnica metodológica a análise documental, com solicitações por escrito à unidade gestora, mediante as requisições constantes nos autos. Registre-se que, para a situação encontrada (achado de inspeção), houve a confrontação com critérios utilizados como parâmetro, fundamentados em dispositivos legais e/ou normativas vigentes pertinentes à matéria em análise.

A Inspeção constatou uma restrição que foi apontada no Relatório Técnico DAP nº 5425/2018 (fls. 102 a 117), o qual foi acolhido pelo Relator, que determinou a realização de Audiência dos responsáveis, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar nº 202/2000, de acordo com o Despacho COE/GSS – 803/2018 (fl. 118).

O Sr. Emílio Vieira e a Sra. Graziela Cristiane Correa enviaram suas alegações de defesa nas fls. 123 a 460, as quais serão analisadas no decorrer desta instrução.

2. REANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção na Prefeitura Municipal de Navegantes apontou a seguinte restrição, de acordo com o disposto no Relatório Técnico DAP nº 5425/2018:

2.1.1. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (239) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, *caput* e incisos II e IX,

art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015

A restrição supramencionada será reapreciada no item 2.1 deste relatório, de acordo com o que segue:

2.1. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (239) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, *caput* e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015

A **situação encontrada** evidencia a quantidade de professores contratados em caráter temporário acima do percentual permitido na legislação, em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos, conforme se verifica no quadro abaixo:

Quadro 01 – Quantitativo de Professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018¹

Forma de Contratação	Professores			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula ²	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	604	71,65%	16.360	76,02%
Contratados em caráter temporário – ACT's	239	28,35%	5.160	23,98%
Total (ACT's + Efetivos)	843	100%	21.520	100%

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 87, compilado pelo TCE.

1 Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor/outra profissional do magistério.

2 Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

Já em relação aos profissionais do magistério não docentes da Secretaria de Educação, a situação encontrada é conforme o quadro a seguir:

Quadro 02 – Quantitativo de profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018¹

Forma de Contratação	Profissionais do magistério não docentes (Administrador Escolar, Consultor Educacional, Orientador Educacional, Supervisor de Ensino e Supervisor Escolar)			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula ²	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	36	94,74%	1.400	94,59%
Contratados em caráter temporário – ACT's	02	5,26%	80	5,41%
Total (ACT's + Efetivos)	38	100%	1480	100%

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 87, compilado pelo TCE.

Importante frisar que, para elaboração dos quadros acima, levou-se em consideração os cargos do magistério público municipal, evidenciados no art. 3º da Lei Complementar (Municipal) nº 72/2010³, da seguinte forma:

Art. 3º Integram a Carreira do Magistério os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Parágrafo Único – Fica criado o Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal com os seguintes cargos de carreira, que compõem o Grupo Magistério:

I – Professor

II – Especialista em Assuntos Educacionais, compreendido dentre esses profissionais:

- a) Supervisor Escolar;
- b) Orientador Educacional;
- c) Administrador Escolar;
- d) Consultor Educacional;
- e) Supervisor de Ensino;

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é encontrado no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) nº 13.005/2014, em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, e no Plano Municipal de Educação – PME, Lei (Municipal) nº 245/2015, os quais estabelecem:

PNE

³ Dispõe sobre o Plano de Carreira e a Remuneração dos integrantes do Magistério Público Municipal.

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)

PME

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação de Navegantes, constante do documento anexo, com duração de dez anos a partir da data da publicação desta lei, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso I do artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 2º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...]

ANEXO

4. METAS E ESTRATÉGIAS

[...]

Meta 18

Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos 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.

18.1 Estruturar as redes públicas de Educação Básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste Plano Municipal de Educação, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da Educação não professores, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

A Constituição Federal de 1988 estatui em seu art. 37, *caput*, e incisos II e IX o seguinte:

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 do Estado de Santa Catarina 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 Navegantes a contratação temporária, no âmbito do Magistério Público, é disciplinada pela Lei (municipal) nº 2.265-A/2010 em seus artigos 1º, 2º e 5º, nos seguintes termos:

Art. 1º Para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público**, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal poderá o Poder Executivo, efetuar a contratação de pessoal por tempo

determinado para o Magistério Municipal, nas condições e prazos previstos nesta lei.

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

I – Atender imperativo de convênios, termos de ajuste, congêneres e programas do Governo Federal, ou do Governo Estadual, de caráter temporário, quando inerentes à educação;

II – Preenchimento de vagas no Magistério Público Municipal para atender à variação da demanda de alunos nas modalidades de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial;

III – **Preenchimento de vagas excedentes, até a realização de concurso público, decorrentes de aumento da demanda, de exoneração, falecimento, aposentadoria ou demissão, de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo;**

IV – Para substituição temporária de servidores em vagas vinculadas:

a) Nos casos das licenças e afastamentos, previstos na Lei Complementar nº 007 de 11 de novembro de 2003 que institui o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais e na Lei Complementar nº 009 de 18 de novembro de 2003, dispõe sobre o estatuto do magistério público do município de navegantes;

b) Nos casos de substituição de titular do cargo de Professor, quando este estiver com atribuições de exercício na Secretaria Municipal de Educação de Navegantes ou, nas funções de Direção e Secretaria de Escola e Centros de Educação Infantil e, Coordenação de Jovens e Adultos;

c) No caso de férias de servidor do quadro permanente do Poder Executivo.

V - Para contratação de Monitoras de Educação Especial para atendimento a alunos regularmente matriculados que tenham alguma deficiência diagnosticada e que atendam as indicações previstas nas Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Especial da Rede Municipal de Ensino de Navegantes;

VI - Para contratação de Monitoras de Educação Infantil, de acordo com o número de alunos regularmente matriculados em turmas de 0 a 3 anos na Rede Municipal de Ensino de Navegantes.

Parágrafo Único - A contratação para preenchimento de vagas no Magistério Público Municipal, nos termos do caput deste artigo, far-

se-á mediante prévia comprovação do aumento da clientela atendida, comprovada também, a impossibilidade de remanejamento ou de aproveitamento de professores pertencentes ao quadro permanente do Magistério Público Municipal. [...]

Art. 5º A contratação de que trata esta lei, observará as seguintes normas:

I – **Será sempre em caráter suplementar e a título precário, mediante verificação prévia da falta de profissionais aprovados em concurso público ou em razão de necessidade excepcional e/ou temporária relacionada ao ensino.**

II – **A contratação nos termos do inciso anterior, obriga o Município a providenciar na abertura de concurso público no prazo de cento e oitenta dias.**

III – A contratação será precedida de seleção pública, na forma regulamentada pela Administração, e será por prazo determinado de seis meses, permitida a prorrogação se verificada a persistência da insuficiência de professores com habilitação de magistério.

IV – Somente poderão ser contratados professores que satisfaçam a instrução mínima exigida para atuar em caráter suplementar e a título precário, conforme previsto na legislação federal que fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional.

O Supremo Tribunal Federal⁴, 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 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,**

⁴ 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

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 também já se pronunciou acerca da importância da educação pública, e do provimento dos cargos mediante concurso público, e do instituto da contratação temporária, através dos Prejulgados abaixo:

Prejulgado 1363

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)

Prejulgado 2003

1. O art. 37, IX, da Constituição Federal **autoriza contratações de pessoal de curto prazo, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público**, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

2. A contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público deverá ser regulamentada através de lei de iniciativa do Poder Executivo, a ser aplicada no âmbito dos Poderes e órgãos do ente federado, devendo o instrumento legal estabelecer as condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal (Processo n. CON-08/00526490. Relatora Auditora Sabrina Nunes locken. Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

Importante frisar o destaque dado pela Constituição Federal à educação, separando uma seção específica para tratar o tema. Para o caso em tela, oportuno enfatizar alguns excertos que tratam sobre a valorização dos professores, o ingresso mediante concurso público e a criação do Plano Nacional de Educação, conforme segue:

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 da valorização da educação e de seus profissionais, 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, já citado anteriormente.

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)

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 estabelecidas.

O PME, transcrito anteriormente, estabelece o padrão de que 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, até o início do terceiro ano de vigência deste Plano. Porém, a Prefeitura Municipal de Navegantes não atingiu as metas estabelecidas no PNE e no PME, pois o número de professores contratados em caráter temporário representa 28,35% em relação ao número total de professores.

Cabe destacar que, no período de abrangência desta Inspeção, o número de servidores titulares de cargo efetivo e contratados em caráter

temporário, com ênfase nos professores, afastados por licenças ou outros motivos é conforme se verifica nos quadros abaixo:

Quadro 03 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargo efetivo, afastados em agosto/2018

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença Prêmio	03	00
Licença sem vencimentos	18	01
Licença Saúde	50	02
Licença Gestação	12	00
Licença Capacitação	00	00
Outros	01	00
Total geral	84	03

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 87, compilado pelo TCE.

Quadro 04 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes, contratados em caráter temporário, afastados em agosto/2018

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença Saúde	05	00
Licença gestação	05	00
Total geral	10	00

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 11 a 87, compilado pelo TCE.

A Unidade Gestora possui professores em licença para trato de interesse particular de servidor público, a qual, por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, 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 de suas atribuições, conforme o Prejulgado nº 2046 deste Tribunal de Contas.

Outro ponto que merece destaque é que ocorreram 44 (quarenta e quatro) aposentadorias e 88 (oitenta e oito) afastamentos definitivos de Professores, no período de 01/01/2014 a 31/08/2018, de acordo com as informações apresentadas pela unidade gestora constantes nas tabelas II (fls. 88 a 91) e III (fls. 92 a 101), o que demonstra a necessidade de recomposição desses profissionais por servidores de carreira.

A Administração Pública deve planejar suas atividades, suprimindo suas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo ou pela via do concurso público, utilizando-se de instrumentos que permitam projetar previamente um número aproximado dos possíveis afastamentos temporários, previsíveis ou inevitáveis, de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Pode-se realizar o acompanhamento do histórico desses afastamentos 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 reduzir gradativamente a quantidade de professores admitidos em caráter temporário – ACTs ao longo dos prazos previstos nos referidos planos, cumprindo a regra de provimento dos profissionais mediante concurso público e as metas dispostas no PNE e PME.

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.

As **evidências** da restrição estão consubstanciadas na tabela I com os dados funcionais de pessoal ativo vinculados à Secretaria de Educação em agosto/2018 (fls. 11 a 87), na tabela II com os dados funcionais de pessoal inativo oriundos da Secretaria de Educação em agosto/2018 (fls. 88 a 91) e na tabela III com os dados funcionais de ex-servidor que ocupava cargo de provimento efetivo na Secretaria de Educação e foi afastado definitivamente, resultando na vacância do cargo (exceto inativos) desde 01/01/2014 até agosto/2018 (fls. 92 a 101).

2.1.1. Resposta da audiência

Os responsáveis iniciaram sua defesa alegando que a contratação temporária de servidores seria realizada por meio de processo seletivo, mediante realização de provas, buscando o profissional mais qualificado, sem ingerência da administração na escolha de tais profissionais.

Com o intuito de esclarecer a quantidade de professores contratados temporariamente (239), a Secretaria de Educação informou que algumas dessas contratações teriam ocorrido para atender a programas temporários do município, conforme as seguintes quantidades:

- 20 para atender ao Programa Contra Turno Escolar nos segmentos anos iniciais e finais;
- 16 para atender ao Programa de Jovens e Adultos;
- 8 para atuar no Programa de Atendimento Educacional Especializado, conforme a Lei n. 2404/2011, que visa oferecer atendimento diferenciado por meio de salas de recursos multifuncionais.

Quanto as 44 aposentadorias e 88 afastamentos definitivos de profissionais do magistério no período de 2014 a 2018, a unidade gestora informou que teria ocorrido 179 efetivações de profissionais no referido período, uma quantidade superior aos afastamentos. Além disso, ao mesmo tempo, teria ocorrido a ampliação da carga horária de professores, num total de 102 alterações, como também o remanejamento de professores efetivados em 2015 nas vagas do extinto Programa Mais Educação. Concluído esses processos, as vagas remanescentes seriam preenchidas por concurso público.

Os gestores finalizaram informando que, quanto ao plano de ações com o estabelecimento de prazos gradativos para o cumprimento da estratégia 18.1 do PME, a Secretaria de Educação teria proposto as seguintes medidas:

- Efetivação de professores das disciplinas/segmentos os quais possuem o Edital n. 001/2014, vigente até 12/12/2018, e do Edital n. 002/2018 homologado em 18/05/2018, com vigência por 2 anos, podendo ser prorrogado por igual período, preenchendo

assim todas as vagas excedentes disponíveis (63) no período da chamada com profissionais efetivos;

- Respeitar regularmente o que determina a estratégia 18.1, que preconiza que 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;
- Regularizar os afastamentos por licença sem vencimentos, mediante convocação por meio de mala direta, para retorno imediato destes professores, reduzindo 7% do número de ACTs.

Os responsáveis afirmaram que as medidas supramencionadas seriam adotadas para o início do ano letivo de 2019, tendo em vista que o município estaria impossibilitado de realizar novas contratações devido aos limites de despesa com pessoal da LRF.

2.1.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, cabe frisar que as alegações trazidas aos autos pelos responsáveis merecem, em parte, serem acolhidas, visto as ações que foram implementadas pela unidade gestora buscando a adequação do quadro de pessoal do Magistério Público Municipal, como a realização de concurso público em 2018, a alteração de carga horária dos professores e as medidas que foram adotadas para cumprir os limites da LRF.

Cabe elucidar que as alterações de carga horária realizadas pela unidade gestora no magistério público municipal foram realizadas anteriormente à esta inspeção, não sofrendo qualquer impacto sobre os percentuais apresentados por esta Corte na análise dos dados. Porém, entende esta instrução que o município vem adotando estratégias na Secretaria de Educação visando o aproveitamento dos professores efetivos.

Outro ponto que merece destaque é a realização do concurso público n. 002/2018 (fls. 247 a 283) com vagas para Professores de diversas especialidades, contudo, como a convocação dos aprovados ficou para o início do ano letivo de 2019 em virtude dos limites de despesa com pessoal da LRF, é

preciso que a Prefeitura Municipal comprove a contratação desses profissionais.

Quanto ao plano de ações encaminhado, entende este Corpo Técnico que, em que pese as ações aqui apresentadas pela unidade gestora, algumas questões restam ser esclarecidas com relação ao estabelecimento de prazos e a indicação dos responsáveis por cada ação.

Importante esclarecer, entretanto, que o percentual de professores contratados temporariamente ainda está em desacordo com os limites estabelecidos no Plano Municipal de Educação acima transcrito, merecendo uma atenção especial por parte dos responsáveis com o intuito de atingir tais metas, conforme os critérios esposados neste relatório técnico.

Em que pese a irregularidade persistir, este Corpo Técnico entende que a punição aos responsáveis deve ser afastada, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Navegantes que apresente, a este Tribunal de Contas, plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos para o cumprimento, visando atingir a Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes (Lei municipal nº 245/2015).

Quanto a ausência de punição aos responsáveis, importante frisar excerto da Proposta de Voto GAC/LRH – 449/2018 do Conselheiro Luiz Roberto Herbst, nos autos do Processo RLI 17/00529401, nos seguintes termos:

[...] Não há dúvidas que em matéria atinente ao ensino público municipal, o Prefeito e o Secretária Municipal de Educação são os principais responsáveis pelas políticas públicas de educação, quer por atos praticados, quer por omissões.

Contudo, as mazelas da educação nacional, em seus três níveis federativos, não derivam de ações ou omissões desta década. Constitui acúmulo histórico de diversas décadas ou mesmo de século. Passa por questões culturais e financeiras. A melhoria requer um processo em que haja contínuos avanços.

Entre os instrumentos estão o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME). Trata-se da primeira vez que se estabelece metas para o ensino nacional.

É certo que há parcela de responsabilidade ao senhor Napoleão Bernardes Neto (Prefeito de Blumenau entre janeiro/2012 e

março/2018) e da senhora Patrícia Lueders (Secretária Municipal de Educação), já que o PME não estava cumprido no que se refere à Estratégia 18.1.

Todavia, para se avaliar o grau de responsabilidade, por omissão, seria necessário comparar os dados anteriores à edição do PME com a situação no momento da inspeção, de modo a observar se houve avanços ou retrocessos, e respectivos índices. Contudo, não há nos autos tais informações.

A partir de um marco regulatório – agora existente – deve-se acompanhar o seu cumprimento, punindo-se os responsáveis a partir da verificação do grau de evolução na respectiva gestão, no caminho desse cumprimento. [...]

3. CONCLUSÃO

Considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento na inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Navegantes, entende esta Diretoria de Atos de Pessoal – DAP que o Sr. Relator possa conhecer do presente relatório, sugerindo-se que decida pelo que segue:

3.1. Conhecer do Relatório de Inspeção n. 7185/2019, realizada na Prefeitura Municipal de Navegantes, para **considerar irregular**, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000, a contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (239) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015;

3.2. CONCEDER à Prefeitura Municipal de Navegantes, **o prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24, § 1º, da Resolução nº TC-122/2015, para que apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos**

razoáveis para o cumprimento, visando atingir a Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes (Lei municipal nº 245/2015);

3.3. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Navegantes 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, 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 nº 2046;

3.4. ALERTAR a Prefeitura Municipal de Navegantes, na pessoa do Prefeito, assim como ao Secretário Municipal de Educação, que o descumprimento do prazo estabelecido no item 3.2 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000;

3.5. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 7185/2019 aos responsáveis, à Prefeitura Municipal, à Secretaria Municipal de Educação e ao Controle Interno do Município de Navegantes.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 11 de novembro de 2019.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PERICO DUTRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão



FERNANDA ESMERIO TRINDADE MOTTA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

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

ANA PAULA MACHADO DA COSTA
Diretora da DAP