

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 18/01189789
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Camboriú
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	<b>Élcio Rogério Kuhnen</b> – Prefeito Municipal desde 01/01/2017 <b>Alexandra Maria Vitorasse Rosa</b> – Secretária Municipal de Educação desde 04/05/2017
<b>INTERESSADO:</b>	Prefeitura Municipal de Camboriú
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.18 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 2.832/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
<b>RELATOR:</b>	Herneus de Nadal
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DAP – 7725/2019 – <b>Conclusivo</b>

## 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 n. 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; art. 1º, inciso V, da Resolução n. TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas; e Resolução do Tribunal de Contas n. TC 35/2008, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP foi designada a realizar Inspeção na Secretaria Municipal de Educação de Camboriú 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.

Importante frisar que a presente inspeção objetiva monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e a estratégia 18.18 (Meta 18) do Plano Municipal de Educação do Município de Camboriú.

Salienta-se que estão contempladas nesta inspeção a situação dos professores e dos profissionais da educação não docentes que ocupam/ocuparam 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.

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

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

Cabe ressaltar que a presente Inspeção foi autorizada mediante despacho aposto no Memorando DAP n. 022/2018 (fls. 04 e 05) e deflagrada por meio do Ofício TCE/DAP n. 13503/2018 (fls. 06 e 07), com os Anexos I, II e III (fls. 8 a 10).

Importante registrar que o Ofício TCE/DAP n. 13.503/2018 foi encaminhado na data de 16/08/2018, cujo recibo de “AR” (fls. 11 e 12) confirma o recebimento. Contudo, a unidade gestora encaminhou os dados de forma incompleta.

Sendo assim, esta Diretoria elaborou o Relatório Técnico DAP n. 9423/2018 (fls. 13 a 17) diligenciando a unidade gestora para que encaminhasse os documentos solicitados por meio do Ofício TCE/DAP n. 13.503/2018. A diligência fora efetuada por meio do Of. TCE/SEG n. 666/2019 (fl. 18), cujo recibo de “AR” (fl. 19) confirma o recebimento pela Prefeitura Municipal de Camboriú.

A Divisão de Controle de Prazos – DICO/SEG informou, por meio da Informação/SEG n. 127/2019 (fl. 20), que o prazo transcorreu *in albis*. Com isso, este Corpo Técnico elaborou o Relatório Técnico DAP n. 1616/2019 (fls.

21 a 26) sugerindo a realização de audiência<sup>1</sup> pelo não atendimento da diligência, além de reiterar o envio da documentação solicitada.

A Prefeitura Municipal de Camboriú encaminhou a documentação solicitada via e-mail (fl. 31), da qual originaram-se as tabelas I, II e III (fls. 32 a 102). A Inspeção constatou duas restrições que foram apontadas no Relatório Técnico DAP n. 4447/2019 (fls. 103 a 122), 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 GAC/HJN – 878/2019 (fl. 123).

As audiências foram realizadas mediante os ofícios Of. TCE/SEG n. 15603/2019 (fl. 124) e Of. TCE/SEG n. 15602/2019 (fl. 125), cujos recibos de “AR” de fls. 126 e 127 confirmam o recebimento.

A Divisão de Controle de Prazos – DICO/SEG noticiou, por meio da Informação/SEG n. 613/2019 (fl. 128) e da Informação/SEG n. 614/2019 (fl. 129), que o prazo transcorreu *in albis*.

## 2. REANÁLISE DOS RESULTADOS

---

<sup>1</sup> A audiência foi autorizada pelo Sr. Relator, conforme Despacho GAC/HJN – 420/2019 (fls. 27 e 28).

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção na Prefeitura Municipal de Camboriú apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório Técnico DAP n. 4447/2019:

**2.1.1.** Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (260) 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 18.18, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 2832/2015;

**2.1.2.** Irregularidades na contratação de Vigias por tempo determinado, lotados na Secretaria da Educação, tendo em vista o expressivo número (45) de 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 da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei (municipal) nº 2.893/2016 e ao Prejulgado nº 2003 do TCE/SC;

As restrições supramencionadas serão reapreciadas no item 2.3 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 (260) 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 18.18, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 2832/2015**

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/2018<sup>2</sup>**

Forma de Contratação	Professores			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>3</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	457	63,74%	13.790	68,57%
Contratados em caráter temporário – ACT's	260	36,26%	6.320	31,43%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>717</b>	<b>100,00%</b>	<b>20.110</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 32 a 82, compilado pelo TCE.

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/2018<sup>2</sup>**

Forma de Contratação	Profissionais do magistério não docentes (Suporte Pedagógico)			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>2</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	437	84,04%	17.200	87,93%
Contratados em caráter temporário – ACT's	83	15,96%	2.360	12,07%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>520</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.560</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 32 a 82, compilado pelo TCE.

Quanto aos outros profissionais lotados na Secretaria de Educação, a situação encontra-se da seguinte maneira:

**Quadro 03 – Quantitativo de outros profissionais lotados na Secretaria da Educação, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018<sup>2</sup>**

Forma de Contratação	Outros Profissionais lotados na Secretaria de Educação			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula <sup>2</sup>	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs

<sup>2</sup> Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor/outra profissional do magistério.

<sup>3</sup> Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

Ocupantes de cargos efetivos	274	73,26%	10.940	73,23%
Contratados em caráter temporário – ACT's	100	26,74%	4.000	26,77%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>374</b>	<b>100,00%</b>	<b>14.940</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 32 a 82, compilado pelo TCE.

Importante frisar que, para elaboração dos quadros acima, levou-se em consideração os cargos do magistério público municipal, evidenciado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Complementar (Municipal) nº 19/2008, que assim dispõem:

Art. 9º O Magistério Público Municipal de Camboriú será composto de cargos efetivos nas seguintes categorias funcionais de Docente e Suporte Pedagógico.

Art. 10 Os cargos de docente que integram o Magistério Público Municipal se classificam em:

- I - Professor de Educação Infantil;
- II - Professor dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental;
- III - Professor dos Anos Finais do Ensino Fundamental;
- IV - Professor de Educação de Jovens e Adultos.
- V - Instrutor da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 66/2013)

Art. 11 Os cargos de suporte pedagógico que integram o Magistério Público Municipal se classificam em:

- I - Administrador Escolar;
- II - Coordenador pedagógico;
- III - Diretor;
- IV - Orientador Educacional;
- V - Supervisor Escolar;
- VI - Pedagogo;
- VII - Psicopedagogo. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 36/2011)
- VIII - Intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;
- IX - Monitor de Educação Inclusiva;
- X - Monitor de Educação Infantil;
- XI - Monitor; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 66/2013)
- XII - Psicólogo lotado na Secretaria Municipal de Educação;
- XIII - Fonoaudiólogo lotado na Secretaria Municipal de Educação. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 70/2014)

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 2.832/2015, os quais estabelecem:

#### **PNE**

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 A Lei Municipal estabelece o Plano Municipal de Educação - PME, com duração de dez anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo Único, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição Federal, do artigo 8º da Lei do Plano Nacional de Educação nº 13.005 de 24 de junho de 2014, e do artigo 190 da Lei Orgânica do Município.

[...]

#### ANEXO: METAS E ESTRATÉGIAS

[...]

Meta 18: Revisar os Planos de Carreira dos (as) profissionais do magistério da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal.

18.18 **Garantir que pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 80% (oitenta 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;**

---

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 Camboriú a contratação temporária é disciplinada pela Lei (municipal) nº 2.893/2016, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º, nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º Para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, o Poder Executivo Municipal, bem como suas fundações e autarquias, poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do inciso IX, do artigo 37, da Constituição da República e nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Para fins de cumprimento desta Lei, entende-se como excepcional interesse público a situação transitória que demande urgência ou emergência na realização de serviço público essencial e

situações em que a transitoriedade e a excepcionalidade não justifiquem a criação ou ampliação do quadro efetivo.

Art. 2º São casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - emergência de atividades em saúde pública;

II - situações de emergência e calamidade pública, assim declaradas por Decreto do Poder Executivo Municipal;

III - combate a surtos endêmicos e epidêmicos;

IV - garantir a segurança do patrimônio público em situações emergenciais, quando não houver tempo hábil para a realização de concurso;

V - situações emergenciais de vigilância, inspeção e força tarefa para evitar danos ao meio ambiente, de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

VI - vacância de cargos públicos no período de até 12 (doze) meses após o término do prazo de validade do concurso público realizado para provê-los;

VII - admissão de profissionais do magistério público municipal para suprir demandas emergenciais e transitórias decorrentes da expansão das unidades de ensino ou abertura de turmas, projetos específicos

e/ou disciplinas experimentais;

VIII - quando não existirem candidatos em número suficiente para preenchimento de vagas oferecidas em concurso público ou, ainda, na hipótese de não haverem candidatos interessados no provimento dos

respectivos cargos para os quais tenham sido aprovados em concurso público válido, desde que tenha sido suprida integralmente a respectiva lista de classificação dos aprovados;

IX - admissão de profissionais para cumprimento de convênios e/ou para atender programas celebrados com o Governo Federal ou outros entes da Federação, cujas verbas sejam repassadas total ou parcialmente por estes;

X - substituir servidor nos casos abaixo elencados, desde que não haja substituto no quadro funcional:

a) afastamento por auxílio doença, licença à gestante e à adotante;

b) afastamento temporário de cargo em decorrência de licença prevista na Lei Complementar Municipal nº 39/2012 ou nº 19/2008, por período superior a 30 (trinta) dias, com exceção das licenças para participação em curso, congressos e competição esportiva oficial, bem como para tratar de interesses particulares, as quais não justificam a contratação temporária;

- c) remanejamento ou readaptação;
  - d) aposentadoria, exoneração ou demissão;
  - e) nomeação para ocupar cargo comissionado.
- XI - suprir o aumento transitório e inesperado de serviços públicos.

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, 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 Federal<sup>4</sup>, tratando a matéria em recurso no qual foi reconhecida a **repercussão geral** definiu:

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

<sup>4</sup> RE 658026, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-2014, Divulgado 30/10/2014, Publicado 31/10/2014

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 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério não docentes, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo. Com isso, a Prefeitura Municipal de Camboriú não atingiu as metas estabelecidas no referido Plano, pois o número de professores contratados em caráter temporário representa 36,26% em relação ao número total de professores da Secretaria de Educação.

Cabe destacar que, no período de abrangência desta Inspeção, o número de servidores titulares de cargo efetivo e contratados em caráter temporário afastados por licenças ou outros motivos<sup>5</sup> não é expressivo ante a quantidade de profissionais existentes na Secretaria de Educação, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 04 – Quantitativo de professores, profissionais da educação não docentes e outros profissionais lotados na Secretaria de Educação ocupantes de cargo efetivo e contratados em caráter temporário afastados em agosto/2018**

Tipo de Servidor	Professores	Profissionais da educação não docentes	Outros Profissionais lotados na Secretaria de Educação
Servidores contratados em caráter temporário	10	05	04
Servidores efetivos	57	55	30

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 32 a 82, compilado pelo TCE.

Outro ponto que merece destaque é que ocorreram 15 aposentadorias e 88 afastamentos definitivos de Professores, no período de 01/01/2014 a

<sup>5</sup> Apesar de solicitado à unidade gestora os tipos de afastamento dos profissionais, apenas foi informado se o servidor estava trabalhando ou afastado.

---

31/08/2018, de acordo com as informações apresentadas pela unidade gestora constantes nas tabelas II (fls. 83 a 94) e III (fls. 95 a 102), o que reforça a necessidade de contratação de professores efetivos pela unidade gestora.

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 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. 32 a 82), na tabela II com os dados funcionais de pessoal inativo oriundos da Secretaria de Educação em agosto/2018 (fls. 83 a 94) 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. 95 a 102).

**2.2. Irregularidades na contratação de Vigias por tempo determinado, lotados na Secretaria da Educação, tendo em vista o expressivo número (45) de 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 da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei (municipal) nº 2.893/2016 e ao Prejulgado nº 2003 do TCE/SC**

A **situação** encontrada na Secretaria da Educação verificou que existem 45 (quarenta e cinco) Vigias admitidos em caráter temporário, enquanto apenas 13 (treze) estão ocupando cargo de provimento efetivo.

O quadro 03 evidencia a situação encontrada na Secretaria de Educação quanto aos profissionais que não são do magistério e, dos 100 (cem) servidores admitidos em caráter temporário, 45% (quarenta e cinco por cento) são de Vigias, de acordo com os documentos acostados às fls. 32 a 82.

Cumprе ressaltar que a contratação temporária é tratada no art. 37, *caput*, e incisos II e IX da Constituição Federal, já transcritos anteriormente. 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.

A contratação temporária é modalidade que mitiga a necessidade de realização de concurso público. Por isso, latentes têm que ser o caráter excepcional e a temporariedade da situação. No caso em tela, a necessidade temporária foi descaracterizada pela quantidade excessiva de servidores temporários, no cargo de Vigia na Secretaria de Educação.

Esta Corte de Contas já se pronunciou acerca do instituto da contratação temporária, conforme o Prejulgado nº 2003, já transcrito. No mesmo sentido, veja-se o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. HIPÓTESES QUE NÃO CARACTERIZAM O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. EXEGESE DO ART. 21, § 20, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA DECLARADA. EFEITOS EX NUNC PARA QUE SEJAM OBSTADAS NOVAS CONTRATAÇÕES, MANTENDO-SE, CONTUDO, INTACTOS OS SERVIDORES JÁ OCUPANTES DOS CARGOS QUESTIONADOS.

"Nos termos das Constituições Estadual e Federal/88, a necessidade que enseja a contratação de pessoal temporário há que ser qualificada, sendo descogitável a admissão de pessoal no serviço público sem premente necessidade da prestação laboral, quer para professor temporário ou em caráter permanente. **Deve-se ter presente, que a singela necessidade de admissão de pessoal subordinada ao desenvolvimento das atividades rotineiras da Administração que reclamam mais servidores ou por força de vacância dos cargos e do natural e paulatino aumento da demanda de serviços pela coletividade em geral, não justifica a imperiosidade de contratações de pessoal temporário para o serviço público; não que essa não seja útil, porém é imperioso que a mesma se torne indispensável pela premência no atendimento de situações emergenciais**" (ADIN n. 2001.008846-0, de Urubici, rel. Des. Anselmo Cerello. Julgado em 02/10/2002) (grifo nosso)

A necessidade temporária de excepcional interesse público deve estar caracterizada para que se possa contratar por tempo determinado na administração pública, não podendo ser o instituto utilizado para a satisfação



de necessidades permanentes do serviço público. Essa é a lição de Diógenes Gasparini:

A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de excepcional interesse público. Este não há de ser relevantíssimo, mas tão-só revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade, que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. [...] O que não nos parece possível é o aproveitamento dessa faculdade para o atendimento de situações novas, tal qual a instituição e exploração de um serviço público ou a ampliação do já existente, vez que uma e outra decorrem de metas perfeitamente avaliadas a tempo, que inclusive permitem a promoção do competente concurso para a admissão dos servidores necessários à execução. (Direito Administrativo. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 161-162) (grifo do autor)

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. 32 a 82).

Alternativamente, sugeriu-se complementar a audiência com o teor do Despacho de Audiência exarado pelo Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi, em situação análoga, nos autos do processo RLI 18/00768769, conforme segue:

Autorizo a realização da audiência, nos termos propostos no relatório juntado a fls. 74-95. Entretanto, quanto ao item 3.1.3 (no qual se aponta a irregular contratação de ACT's para as atividades de serviços gerais), cabe esclarecer que, além da realização do concurso público, subsiste a possibilidade do Município optar pela terceirização dessa atividade, caso não tenha mais interesse em preencher os cargos efetivos de servente de serviços gerais, declarando-os como cargos em extinção. Ante o exposto, proceda-se à audiência conforme sugerido no Relatório DAP n. 4860/2018 e com a ressalva constante deste despacho.

Tal Despacho vai ao encontro do que dispõem os Prejulgados nº 1084 e nº 1526 do Tribunal de Contas de Santa Catarina quanto a possibilidade de terceirização de serviços pela Administração, que assim elucidam:

**Prejulgado 1084**

[...]

4. Com relação à possibilidade de terceirização de serviços pela Administração Pública:

- a) é possível à Administração Pública celebrar contrato de prestação de serviços com o objetivo de terceirizar atividades que lhe são pertinentes, desde que a contratação atenda ao interesse público;
- b) a terceirização de serviços por parte do Poder Público tem que se restringir às atividades-meio do órgão contratante, assim entendidas aquelas que não representem funções essenciais, finalísticas;

c) a contratação em tela tem que ser precedida do devido processo licitatório, nos termos do disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o artigo 2º, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/93;

d) a contratação de serviços de naturezas diferentes, executados por empresas com ramos de atividades distintos, mediante processos licitatórios diversos, não caracteriza fracionamento de licitação.

#### **Prejulgado 1526**

[...]

**3. Os serviços a serem contratados não podem constituir atividade-fim da Administração nem as funções serem próprias de cargos do quadro de pessoal do contratante**, sob pena de infração à norma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

### **2.3. Resposta das audiências**

Quanto à responsabilização do Sr. Élcio Rogério Kuhnen e da Sra. Alecxandra Maria Vitorasse Rosa, reitera-se que muito embora tenham sido devidamente citados, de acordo com os documentos constantes às fls. 128 e 129, “não houve manifestação do responsável”.

O art. 15, § 2º, da Lei Complementar nº 202/2000, assevera que “o responsável que não acudir à citação será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo”. Frise-se que a citação/audiência objetiva dar conhecimento da existência dos autos e oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em relação aos efeitos da revelia, o Regimento Interno desta Corte é omissivo. Contudo, em seu art. 308, estabelece que “os casos omissos serão resolvidos mediante aplicação subsidiária da legislação processual ou, quando for o caso, por deliberação do Tribunal Pleno”. Nesse sentido, assim dispõe o art. 344 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015): “Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor”.

Não obstante, convém mencionar os efeitos da revelia de responsável no âmbito da esfera de controle, de acordo com jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> TCU, Acórdãos n. 7798/2015, 7850/2016, 309/2017 e 1009/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Consulta em: 03/12/2019.

Enquanto no âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos imputados; no Tribunal de Contas, a inércia viabiliza a normal tramitação do processo, com prosseguimento de seu fluxo ordinário de apuração, cuja decisão deverá amparar-se nas provas existentes nos autos, em homenagem ao princípio da verdade material/real que permeia o processo administrativo.

A revelia dos responsáveis, portanto, não impede o seguimento do feito com base nos documentos e informações colhidos na instrução.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento na inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Camboriú, 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 nº 7725/2019, realizada na Prefeitura Municipal de Camboriú, para **considerar irregular**, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000, o que segue:

**3.1.1.** A contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (260) 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 18.18, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 2832/2015;

**3.1.2.** A contratação de Vigias por tempo determinado, lotados na Secretaria da Educação, tendo em vista o expressivo número (45) de 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 da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei (municipal) nº 2.893/2016 e ao Prejulgado nº 2003 do TCE/SC;

**3.2. Aplicar multa ao Sr. Élcio Rogério Kuhnen**, Prefeito Municipal de Camboriú desde 01/01/2017, CPF nº 720.439.549-20, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do 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 nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas nos itens **3.1.1 e 3.1.2** da conclusão deste relatório;

**3.3. Aplicar multa à Sra. Alexandra Maria Vitorasse Rosa**, Secretária Municipal de Educação desde 04/05/2017, CPF nº 026.980.879-51, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do 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 nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000, pela irregularidade explicitada no item **3.1.1** da conclusão deste relatório;

**3.4. CONCEDER** à Prefeitura Municipal de Camboriú, 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 18.18 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Camboriú (Lei municipal nº 2.832/2015);

**3.5. RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Camboriú 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;

**3.6. ALERTAR a Prefeitura Municipal de Camboriú**, na pessoa do Prefeito, assim como à Secretária Municipal de Educação que o descumprimento do prazo estabelecido no item 3.4 desta Decisão é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº202/2000;

**3.7. Dar ciência** deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 7725/2019 aos responsáveis, à Prefeitura Municipal, à Secretaria Municipal de Educação e ao Controle Interno do Município de Camboriú.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 04 de dezembro de 2019.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PERICO DUTRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Chefe de Divisão



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**DIRETORIA DE ATOS DE PESSOAL – DAP**

---

FERNANDA ESMERIO TRINDADE MOTTA

Auditora Fiscal de Controle Externo

Coordenadora de Controle

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

ANA PAULA MACHADO DA COSTA

Diretora da DAP