

PROCESSO Nº:	@RLI 17/00588831
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Criciúma
RESPONSÁVEIS:	Clésio Salvaro, Prefeito Municipal, desde 01/01/2017 Roseli Maria de Lucca Pizzolo, Secretária Municipal de Educação de Criciúma, desde 01/01/2017
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Criciúma
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 6514/2014 (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 – 721/2018 – Relatório Conclusivo

1 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de inspeção em Atos de Pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Criciúma, 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. 9-12) e nº 032/2017 (fls.4-8).

Registre-se que a presente inspeção destina-se a monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de Criciúma, 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 algumas restrições que foram apontadas no Relatório Técnico nº 2220/2017, acostado às fls. 145-162 dos autos, o qual foi acolhido pela 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 nº GAC/CFF - 285/2017 (fls. 163). A Administração solicitou prorrogação de prazo (fl. 169), a qual foi deferida pelo Sr. Relator, de acordo com Despacho nº GAC/CFF - 468/2017 (fl. 170).

A resposta à Audiência, efetuada pelos responsáveis, foi acostada aos autos às fls. 175-178, com anexos de fl. 179-183.

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).

2 REANÁLISE

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção efetuada na Secretaria Municipal de Educação apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório de Audiência nº 2220/2017, acostado às fls. 145-162, dos autos.

2.1 Achados de Inspeção

2.1.1. Irregularidades na contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o excessivo número de professores admitidos temporariamente (962), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 22, inciso XXIV; art. 37, *caput* e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c com o art. 60, § 1º da ADCT; c/c art. 8º, § 1º; art. 10, incisos III e V; e art. 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), e Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) 6514/2014

2.1.2. Irregularidades na contratação por tempo determinado de profissionais da educação não docentes, tendo em vista o excessivo número de profissionais da educação não docentes admitidos temporariamente (15), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 22, inciso XXIV; art. 37, *caput* e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c com o art. 60, § 1º da ADCT; c/c art. 8º, § 1º; art. 10, incisos III e V; e art. 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), e Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) 6514/2014

A **situação encontrada** evidenciou o excessivo número de professores contratados em caráter temporário (962 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (932 professores) e o excessivo número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (15 servidores) em relação ao número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos (8 servidores). Para melhor esclarecimento apresenta-se nos quadros a seguir o quantitativo de servidores, forma de contratação e afastamentos de professores e profissionais da educação não docentes vinculados à Secretaria Municipal de Educação, no mês de abril/2017, com base nas informações fornecidas pela Unidade Gestora (fls. 16-144).

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	932	49,21%	25040	54,22%
Contratados em caráter temporário – ACT's	962	50,79%	21140	45,78%
Total (Efetivos + ACT's)	1894	100,00%	46180	100,00%

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-125, 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	8	34,78%	160	34,78%
Contratados em caráter temporário – ACT's	15	65,22%	300	65,22%
Total (ACT's + Efetivos)	23	100,00%	460	100,00%

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 16-125, 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	20	1
Licença sem vencimentos	4	0
Licença Prêmio	20	0
Licença Gestação	17	0

⁴ Corresponde à quantidade de vínculos (matrículas) e não necessariamente a número de pessoas exercendo a função/cargo de professor/outra profissional do magistério.

⁵ Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

Outros Tipos	7	0
Total geral	68	1

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 126-144, compilado pelo TCE.

Quadro 4 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário afastados em abril/2017

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença Saúde	11	0
Licença sem vencimentos	0	0
Licença Prêmio	0	0
Licença Gestação	16	1
Outros Tipos	0	0
Total geral	27	1

Fonte: Documento enviado pela Unidade Gestora, fls. 126-144, compilado pelo TCE.

O **critério utilizado** para indicar o excessivo número de professores e profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário em relação ao número de servidores ocupantes de cargos efetivos é encontrado na Constituição Federal de 1988, que estatui em seu art. 37, *caput* e incisos II e IX:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

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

A regra matriz para a acessibilidade na Administração Pública é a realização de concurso público. No entanto, a Constituição Federal permitiu algumas exceções a tal regra, entre elas a contratação temporária para atender necessidade transitória de excepcional interesse público.

Além da edição de lei autorizativa, é ainda preciso verificar, no caso concreto da contratação, o que a própria Constituição denomina de necessidade

temporária de excepcional interesse público. A expressão não deixa dúvidas, eventual contratação temporária obrigatoriamente deve dar-se apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

Quando a Constituição conferiu à lei local a possibilidade de estabelecer os casos de contratação temporária, foi com a intenção de permitir a cada ente da federação, através do Legislativo, normatizar com clareza e transparência quando e como o administrador público poderá realizar as admissões sem concurso público.

No município de Criciúma a contratação temporária é disciplinada, no âmbito do Magistério Público Municipal, pela Lei (municipal) nº 6856 de 09 de março de 2017, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º, nas hipóteses descritas a seguir:

Art. 1º - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta poderão contratar pessoal por tempo determinado, nas condições previstas nesta Lei.

Parágrafo único. A contratação a que se refere este artigo somente será possível se ficar comprovada a impossibilidade de suprir a necessidade temporária com o pessoal do próprio quadro e **desde que não reste candidato aprovado em concurso público aguardando nomeação.**

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins desta Lei, aquela que comprometa a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da administração e que não possa ser satisfeita com a utilização dos recursos humanos que dispõe a Administração Pública Municipal, ou que não justifique a criação ou provimento de cargos.

§ 1º Caracterizam-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes hipóteses:

- I - assistência a situações de emergência ou de calamidade pública;
- II - combate a surtos endêmicos, pragas, doenças e surtos que ameacem a sanidade animal e vegetal;
- III - nos dois primeiros anos de implantação do programa decorrente de convênio ou acordos bilaterais com outros órgãos públicos;
- IV - carência de pessoal **em decorrência de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos**, quando o serviço público não puder ser desempenhado a contento com o quadro remanescente;
- V - carência de pessoal para o desempenho de atividades sazonais ou emergenciais que não justifiquem a criação ou provimento de cargos;
- VI - atuação **nas áreas da educação**, assistência social, saúde e infraestrutura, quando esgotada a lista classificatória do concurso público **até a realização do novo certame.**

VII - especificamente **quanto aos cargos do magistério público:**

a) em substituição do titular indicado para o desempenho de cargo em comissão, função de confiança, direção de escola, auxiliar de direção e secretário de escola;

b) em vaga transitória, após formação de turma com caráter experimental, não permanente.

§ 2º O disposto no inciso VI não se aplica caso ultrapassado mais de um ano sem a realização de concurso público para o respectivo cargo.

§ 3º A necessidade temporária de excepcional interesse público deverá ser previamente declarada por Decreto do Executivo, observados os requisitos previstos no art. 5º desta lei, de acordo com o respectivo processo administrativo que justifique as contratações temporárias. (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, licenças ou afastamentos em geral. Ora, a prestação de serviços de educação é atribuição ordinária e permanente da Secretaria de Educação, de modo que a Administração Pública deve planejar adequadamente a quantidade de profissionais de que necessita para fazer frente à demanda da educação básica.

Observa-se que a contratação de professores e profissionais da educação não docentes por tempo determinado tem reflexo representativo em relação ao quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, isto é, aqueles professores e profissionais da educação não docentes que não mantêm vínculo efetivo com a instituição pública de ensino e são contratados mediante processo seletivo simplificado têm grande representatividade no cômputo geral dos servidores, pois constitui prática amplamente utilizada pela administração municipal tal contratação, conforme se evidencia nos Quadros 1 e 2 apresentados anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

O Supremo Tribunal Federal⁶, 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

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

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:1363⁷

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)

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.

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

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 6514, de 1º de dezembro de 2014, a respeito da contratação de professores, estabelece:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 (dez) anos (2015-2024), com vistas ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 59/2009 e do disposto no art. 214 da Constituição Federal. Meta 18 PLANO DE CARREIRA DOCENTE

Assegurar, com acompanhamento da entidade sindical, a atualização do Plano de Carreira para os/as profissionais da Educação Básica pública a cada 03 (três) anos, tendo como referência a lei do piso salarial nacional, sempre com o objetivo de ampliação de direitos.

Estratégias

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

O PME estabelece o padrão de que 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da educação não docentes, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, com prazo para cumprimento até o início do terceiro ano de vigência do PME, estando em consonância com o PNE.

Conforme o Quadro 1 apresentado anteriormente, o número de professores contratados em caráter temporário (962 professores) representa 50,79%, e o número de professores ocupantes de cargos efetivos (932 professores) representa 49,21%, em relação ao número total (1.894 professores). Conforme o Quadro 2 apresentado anteriormente, o número de profissionais da educação não docentes contratados em caráter temporário (15 servidores) representa 65,22%, e o número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos (8 servidores) representa 34,78%, em relação ao número total (23 servidores). Portanto, constata-se que a Administração Pública Municipal não conseguiu atingir a meta do PNE e PME, com relação à contratação de professores e de profissionais da educação não docentes.

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 e profissionais da educação não docentes em relação

ao número de professores e profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos no magistério municipal; e

b) houve ainda 347 aposentadorias de professores e 6 aposentadorias de profissionais da educação não docentes (afastamentos definitivos) nos últimos 5 exercícios (fl. 130-143), o que demonstra a necessidade de admissão mediante concurso público;

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

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

Com um planejamento adequado o Município poderá regularizar a situação relacionada aos professores e profissionais da educação não docentes admitidos em caráter temporário - ACTs, cumprindo a regra de provimento mediante concurso público, já que atualmente na Secretaria Municipal de Educação o percentual de ACTs chega a aproximadamente 50,79% do total de professores, e a 65,22% de profissionais da educação não docentes, do total de profissionais da educação não docentes, da rede municipal, ou seja, no Município há um número excessivo de professores e profissionais da educação não docentes temporários em relação aos servidores ocupantes de cargos efetivos, verificando-se o

descumprimento do princípio constitucional de contratação mediante concurso público.

2.2.1. Resposta à Audiência

Em **resposta**, o Prefeito Municipal manifestou-se pelo Ofício de 14/02/2018 (fl. 175 e 181), por meio de procurador (fl. 184). E anexou:

a) “Apresentação de Justificativas”, onde transcreve os artigos 1º e 2º da Lei (municipal) nº 6856, de 09 de março e 2017, e

b) Ofício emitido pela Secretária de Educação, em 07/02/2018, onde relaciona as “formas de contratação” de professores e “motivos de contratação de ACT’s”:

Forma de contratação	Nº de matrículas
Professores Efetivos	913
Professores do Concurso 002/2014 que serão empossados a partir de 19/02/2018	110
Contratados em caráter temporário – ACT’s	562

Motivos da contratação de ACT’s	Nº de matrículas
Projeto Itinerante/Letramento, de caráter não permanente, pedagogos que atuam com a Educação Infantil ao 3º ano para cumprir 1/3 de hora atividade do professor regente.	82
Atendimento Educacional Especializado - AEE, no Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais do Governo Federal.	15
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos do Governo Federal	39
Bairro da Juventude - Pe. Paulo Petruzzellis, convênio firmado pelo município de Criciúma por meio da Secretaria Municipal de Educação (03 de maio de 2017 -Termo de Convênio 1916).	79
Projetos nas Escolas em tempo integral onde a jornada diária é organizada por meio de oficinas de caráter não permanente.	24
Projeto de informática nas Salas de Tecnologias Educacionais, parceria entre o Governo Federal (Proinfo/MEC/FNDE) e Secretaria Municipal de Educação.	5

Substituição de Professores Efetivos em Licença.	25
Substituição de Professores Efetivos Readaptados.	17
Substituição de Professores Efetivos que ocupam cargos do magistério previsto na Lei Municipal nº 012, como Orientador Educacional, Diretor de Escola, Auxiliar de Direção, Secretário de Escola e Mandato Classista.	276
Total	562

Em suma os Responsáveis limitam-se à apresentação da legislação municipal para contratação de servidores em caráter temporário, declaram que serão empossados 100 professores em 19/02/2018 e enumeram os motivos da contratação de ACT's. Os Responsáveis não teceram considerações quanto à contratação de profissionais do magistério não docentes.

2.1.2. Ponderações concernentes à resposta à audiência

O Administrador apresenta como justificativa, trecho (artigos 1º e 2º) da Lei (municipal) nº 6856, de 09 de março e 2017, que “Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal” (fls. 177-178). No entanto, o teor desses dispositivos já foram mencionados e refutados no Relatório nº 2220/2017: “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, licenças ou afastamentos em geral. 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”.

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 descolamento, 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.

Os programas mencionados pelos Responsáveis visam a melhoria da qualidade da educação e difundem os princípios básicos da educação que advêm da LDB e são meios de atender situações ordinárias, tais como Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, atendimento a alunos com deficiências (Atendimento Educacional Especializado - AEE) e ensino integral.

Quanto à alegação de que haveria a contratação de 110 professores, referente ao Concurso 002/2014, há que se destacar que é um quantitativo parco frente ao total de professores ACT's existentes em abril de 2017 (962 professores) e frente ao quantitativo de professores aposentados nos últimos 5 exercícios (347 aposentadorias de professores - fl. 130-143). Ou seja, um quantitativo aquém da quantidade de ACT's existentes, cujas vagas deveriam ser para cargos efetivos preenchidas por concurso público.

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;

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.



- f) observar que é de competência do respectivo Ente a edição de lei para regulamentar a norma constitucional, a qual deve dispor, entre outros, sobre as hipóteses e condições em que poderão ser realizadas admissões temporárias de pessoal para atender a necessidade de excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, a viabilidade de prorrogação ou não do contrato e sua limitação, bem como sobre a possibilidade de nova contratação da mesma pessoa, carga horária, remuneração, regime a que se submete a contratação, a obrigatoriedade de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em face do art. 40, § 13, da Constituição Federal (redação da EC n. 20/98), direitos e deveres dos contratados, a forma e condições de admissão, critérios de seleção, a definição das funções que poderão ser objeto de contratação temporária, o número limite de admissões temporárias; bem como os procedimentos administrativos para a efetivação das contratações;
- g) observar que por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, o licenciamento para trato de interesse particular de servidor público não constitui motivo razoável para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que a liberação do servidor não se coaduna com a necessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato administrativo concessivo caso verifique a premência do exercício das suas atribuições;
- h) observar a prevalência da regra do concurso público, destacando-se que as regras que restringem o cumprimento do instituto do concurso público estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente tendo em vista que a imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é categórica e definitiva e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. E nesse sentido há que se instituir a cultura de gestão estratégica, ou seja, a administração pública deve planejar suas atividades, suprimindo suas necessidades mediante remanejamento de pessoal do quadro efetivo, sendo vedado o desvio de função;
- i) observar que é vedada a cessão de servidores que tenham sido contratados em caráter temporário, considerando que a contratação por tempo determinado tem como objetivo suprir a necessidade temporária de excepcional interesse público do órgão contratante.
- Vale salientar que a não observância da legislação pertinente poderá resultar em ato irregular sujeitando o responsável a sanções da lei.

Frisa-se posição desta Corte de Contas a respeito da primazia de convocação dos candidatos aprovados em concurso público em relação à contratação temporária, conforme item 1 do Prejulgado 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

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.

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 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 as presentes restrições, pugnando-se por determinar ao município de Criciúma que realize concurso público regular com vagas suficientes para suprir o cargo de professor e profissionais da educação não docentes do Quadro de Magistério municipal, com base nos princípios da 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. Clésio Salvaro, Prefeito Municipal de Criciúma, com relação aos achados de inspeção dispostos no item “2” deste

relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de Criciúma, art. 50, incisos II, VI, VIII e XI, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 50 Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal:

[...]

II - exercer, com o 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, exonerar e demitir servidores, segundo a lei;

[...]

XI - prover e extinguir os cargos públicos municipais na forma da lei;

A **conduta da responsável**, Sra. Roseli Maria de Lucca Pizzolo, Secretária Municipal de Educação de Criciúma, com relação ao achado de inspeção disposto no item “2” deste relatório, está disciplinada na Lei Orgânica Municipal de Criciúma, no art. 52, §1º, incisos II, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 52 Os Secretários e Administradores Distritais são auxiliares do Prefeito, escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos seus direitos políticos.

§ 1º Compete aos Secretários Municipais, além de outras atribuições estabelecidas nesta Lei Orgânica e na lei referida no art. 53:

[...]

II - expedir instruções para o cumprimento das leis, decretos e regulamentos;

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, estando as irregularidades sujeita à apuração por esta Corte de Contas, conforme art. 59 e incisos da Constituição do Estado, e tendo em vista que a argumentação da defesa não justificou o saneamento das restrições, entende este Órgão Instrutivo que deve ser mantido o entendimento esposado no relatório de audiência, no que se refere aos itens 3.1.1 e 3.1.2 do Relatório de Inspeção nº 2220, 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 Criciúma, para **considerar irregulares**:

4.1.1 A contratação de professores por tempo determinado, tendo em vista o excessivo número de professores admitidos temporariamente (962), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 22, inciso XXIV; art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c com o art. 60, § 1º da ADCT; c/c art. 8º, § 1º; art. 10, incisos III e V; e art. 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), e Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 6514/2014 (*item 2 deste Relatório*).

4.1.2 A contratação por tempo determinado de profissionais da educação não docentes, tendo em vista o excessivo número de profissionais da educação não docentes admitidos temporariamente (15), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 22, inciso XXIV; art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c com o art. 60, § 1º da ADCT; c/c art. 8º, § 1º; art. 10, incisos III e V; e art. 67, inciso I, da Lei (Federal) nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), e Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 6514/2014 (*item 2 deste Relatório*) (*item 2 deste Relatório*).

4.2 APLICAR MULTA ao Sr. Clésio Salvaro, CPF nº 530.959.019-68, Prefeito Municipal de Criciúma, 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. Roseli Maria de Lucca Pizzolo, CPF nº 398.493.849-72, Prefeito Municipal de Criciúma, 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 Criciúma, **o prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24º, § 1º, da Resolução nº TC 122/2015, para que apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações**, com identificação dos responsáveis por cada ação, **estabelecendo prazos para o cumprimento das seguintes determinações:**

4.4.1 Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores), e profissionais da educação não docentes do quadro de servidores do Município e 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), e profissionais da educação não docentes, mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos arts. 7 e 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE).

4.4.3 Abstenção de realizar contratações temporárias para o magistério municipal, 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 Criciúma 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. Clésio Salvaro e à Sra. Roseli Maria de Lucca Pizzolo, 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. Clésio Salvaro;

4.7.2 À Sra. Roseli Maria de Lucca Pizzolo;

4.7.3 À Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do Secretário;

4.7.4 Ao Controle Interno do município;

4.7.5 Ao Comitê de Gestão do Município de Criciúma (criado pela Lei Complementar nº 203, de 18 de janeiro de 2017).

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, em 09 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