

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 18/00876227
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Caçador
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	<b>Saulo Sperotto</b> – Prefeito Municipal desde 01/01/2017 <b>Josete de Lemos Estrowispy</b> – Secretária Municipal de Educação desde 02/01/2017
<b>INTERESSADO:</b>	Prefeitura Municipal de Caçador
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do cumprimento da estratégia 17.5 (Meta 17) da Lei (municipal) nº 3.230/2015 (Plano Municipal de Educação – PME) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente
<b>RELATOR:</b>	Cleber Muniz Gavi
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DAP/CAPE I/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DAP – 7286/2019 – <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 nº 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; art. 1º, inciso V, da Resolução nº TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas; e Resolução do Tribunal de Contas nº TC 35/2008, a Diretoria de Atos de Pessoal - DAP realizou Inspeção na Secretaria Municipal de Educação de Caçador sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério no período de 01/01/2014 a 31/08/2018.

Cabe ressaltar que a presente Inspeção foi autorizada mediante despacho apostado no Memorando DAP nº 022/2018 (fls. 04 e 05) e realizada por meio do Ofício TCE/DAP nº 13501/2018 (fls. 06 e 07), com os Anexos I, II e III (fls. 8 a 10).

Importante frisar que a presente inspeção se destina a monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e a estratégia 17.5 (Meta 17) do Plano Municipal de Educação do Município de Caçador.

Salienta-se que foram contempladas nesta inspeção a situação dos professores e dos profissionais da educação não docentes que ocupam cargo ou função no Quadro de Servidores do Magistério em agosto/2018. Para tanto, considerou-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2014 até agosto/2018.

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

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

A Inspeção constatou duas restrições que foram apontadas no Relatório Técnico DAP nº 5601/2018 (fls. 26 a 44), 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 acostado à fl. 45.

O Sr. Saulo Sperotto e a Sra. Josete de Lemos Estrowispy enviaram suas alegações de defesa nas fls. 52 a 71, com anexos de fls. 72 a 130, as quais serão analisadas no decorrer desta instrução.

## **2. REANÁLISE DOS RESULTADOS**

Inicialmente, cabe ressaltar que a Inspeção na Prefeitura Municipal de Caçador apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório Técnico DAP nº 5601/2018:

**2.1.1.** Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de Professores (210) 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 17, Estratégia 17.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 3.230/2015;

**2.1.2.** Irregularidades na contratação de Profissionais do Magistério não docentes (Auxiliar de Biblioteca, Especialista em Assuntos Educacionais e Secretário Escolar), por tempo determinado, tendo em vista o expressivo percentual (36,36%) de servidores 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 e ao Prejulgado nº 2003 do TCE/SC.

As restrições supramencionadas serão reapreciadas nos itens 2.1 e 2.2 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 (210) 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 17, Estratégia 17.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 3.230/2015**

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 e professores auxiliares, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018<sup>1</sup>**

Forma de Contratação	Professores			
	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	316	60,08%	8.781	59,53%
Contratados em caráter temporário – ACT's	210	39,92%	5.970	40,47%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>526</b>	<b>100,00%</b>	<b>14.751</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 12 a 22, 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>1</sup>**

Forma de Contratação	Profissionais do magistério não docentes (Auxiliar de Biblioteca, Especialista em Assuntos Educacionais e Secretário Escolar)			
	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	63	63,64%	2.160	63,53%
Contratados em caráter temporário – ACT's	36	36,36%	1.240	36,47%
Total (ACT's + Efetivos)	<b>99</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.400</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 12 a 22, compilado pelo TCE.

Importante frisar que, para elaboração dos quadros acima, levou-se em consideração os cargos do magistério público municipal, evidenciado no Anexo I da Lei Complementar (Municipal) nº 286/2014<sup>3</sup>. O art. 42 da referida lei assim dispõem sobre o quadro de pessoal:

Art. 42. Os cargos de carreira do Quadro Permanente do Magistério Público Municipal são os constantes no Anexo I, que integra a presente Lei e sua carreira será a prevista no Anexo III.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é encontrado no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) nº 13.005/2014, em

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

2 Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

3 Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, disposições estatutárias para os servidores do magistério público municipal e dá outras providências.

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 3.230/2015, 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 Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo I, que fica fazendo parte integrante desta Lei, com vistas ao

cumprimento do disposto no art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...]

ANEXO I

[...]

5. Metas e Estratégias

[...]

Meta 17: Valorizar os profissionais do Magistério da rede pública de educação básica, assegurando a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do Inciso VIII, do Artigo 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste Plano. [...]

**17.5. Estruturar as redes públicas de educação básica, de modo a que pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação, não docentes, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados.**

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 Caçador a contratação temporária é disciplinada pela Lei Complementar (municipal) nº 163/2010, 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, nos termos art. 37, IX, da Constituição Federal e do art. 17, IX da Lei Orgânica do Município de Caçador, a Prefeitura Municipal de Caçador, poderá efetuar a contratação de pessoal por tempo determinado nas seguintes condições e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 2º Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

I – substituição de servidor efetivo ou empregado público, afastado de suas funções, por qualquer tempo e motivo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 338/2017) [...]

VI – **admissão de professor substituto para a rede municipal de ensino;**

VII – suprir a carência de pessoal para o desempenho de atividades sazonais ou emergenciais que não justifiquem o provimento de cargos. (redação acrescida pela Lei Complementar nº 338/2017)

§ 1º **A contratação de professor substituto a que se refere o inciso VI, se fará exclusivamente para suprir a falta de docente de carreira decorrente de exoneração, demissão, falecimento, aposentadoria, carga horária insuficiente para a criação de vaga, afastamento para capacitação, afastamento de titular de cargo no exercício de cargo em comissão e confiança e afastamento ou licença de concessão obrigatória.**

§ 2º **Haverá contratação de professor substituto pelo Poder Público Municipal, para suprir o cargo vago de professor em virtude de exoneração, demissão, falecimento e aposentadoria, até a realização de concurso público que se dará no máximo de 180 (cento e oitenta) dias da vacância do cargo, caso não haja banco de reserva do último concurso público realizado.**

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

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

Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, **sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.**

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

**5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.**

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (Grifo nosso)

Esta Corte de Contas 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 Icken. 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, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, sem especificar prazo para atingir essa meta, além da realização periódica de concurso público para provimento de vagas. No entanto, o padrão estipulado (80%) é inferior ao que estabelece o PNE (90%), em descumprimento ao ADCT, art. 60, §1º.

A Prefeitura Municipal de Caçador não atingiu as metas estabelecidas no PNE e PME, pois o número de professores contratados em caráter temporário representa 39,92% em relação a quantidade total de docentes.

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 não é expressivo, conforme se verifica nos quadros abaixo:

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

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença Prêmio	10	01
Licença sem vencimentos	03	01
Licença Saúde	11	04
Licença gestação	05	00
Licença capacitação	00	00
Outros	04	01
<b>Total geral</b>	<b>33</b>	<b>07</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 12 a 22, compilado pelo TCE.

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

Tipo de Afastamento	Professores	Profissionais da educação não docentes
Licença Saúde	02	00
Licença gestação	05	01
Afastamento INSS	04	02
<b>Total geral</b>	<b>11</b>	<b>03</b>

Fonte: Informações constantes da Tabela I apresentada pela Unidade Gestora, fls. 12 a 22, compilado pelo TCE.

Outro ponto que merece destaque é que ocorreram 51 aposentadorias e 16 afastamentos definitivos de Professores, no período de 01/01/2014 a 31/08/2018, de acordo com as informações apresentadas pela unidade gestora constantes nas tabelas II (fls. 23 e 24) e III (fl. 25).

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

Pode-se realizar o acompanhamento do histórico desses afastamentos elaborando escalas, o que permitirá reduzir as contratações temporárias, utilizando-se da admissão de natureza precária tão somente nos casos em que definitivamente não houver possibilidade de suprir essas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo.

Com um planejamento adequado, o Município poderá reduzir gradativamente a quantidade de professores admitidos em caráter temporário – ACTs ao longo dos prazos previstos nos referidos planos, cumprindo a regra de provimento dos profissionais mediante concurso público e as metas dispostas no PNE e PME.

Desse modo, observa-se que a Administração Municipal não está respeitando a prevalência do concurso público, uma vez que as regras que exigem o cumprimento do instituto do concurso público estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente, tendo em vista que a imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é categórica e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade e da eficiência.

As **evidências** da restrição estão consubstanciadas na tabela I com os dados funcionais de pessoal ativo vinculados à Secretaria de Educação em agosto/2018 (fls. 12 a 22), na tabela II com os dados funcionais de pessoal inativo oriundos da Secretaria de Educação em agosto/2018 (fls. 23 e 24) 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 (fl. 25).

### *2.1.1 Resposta da audiência*

Os responsáveis iniciaram sua defesa alegando que a análise das contratações temporárias teria sido feita de forma generalizada, não se atendo à apreciação de cada caso individualmente, além de que eles teriam adotado

medidas que elevaram a taxa de atendimento no município. Os gestores afirmaram que a Secretaria de Educação mantém uma política de recomposição dos quadros efetivos, por meio da realização de concursos públicos, mesmo ante o cenário fiscal difícil, conforme demonstra os limites de despesa com pessoal da LRF e os consequentes alertas deste Tribunal de Contas quanto aos percentuais e as metas de arrecadação.

Os gestores defenderam a legalidade das contratações temporárias, visto que o município possuiria legislação própria atinente à matéria fixando os critérios de seleção, contratação e regime jurídico-administrativo para esses servidores. Dessa forma, haveria viabilidade jurídica para as contratações, em especial quando esta modalidade não configurar um vínculo jurídico estabilizado, inclusive quando o limite prudencial da folha estivesse extrapolado. Os responsáveis ainda dissertaram que a arrecadação dos municípios seria variável, enquanto a remuneração dos servidores não, devendo o gestor agir com cautela na admissão de profissionais por concurso público.

Os responsáveis apontaram que esta inspeção teria indicado que todas as contratações temporárias no âmbito da Secretaria de Educação estariam irregulares, em que pese a existência de legislação pertinente. Com isso, eles encaminharam a motivação de cada contratação temporária efetuada na Secretaria Municipal de Educação, destacando que grande parte das vagas ocupadas seriam por motivos de substituições de servidores cedidos, em licenças (saúde, prêmio, maternidade), em cargos de confiança/comissão, como também outros afastamentos descritos em lei, além de profissionais contratados para trabalhar em projetos temporários da unidade gestora, não havendo vacância definitiva.

Quanto aos cargos de professor, os gestores enviaram o déficit desses profissionais no município, de acordo com o que segue:

- Professor de Ensino Fundamental I – 22 vagas excedentes, visto que no último concurso público realizado pela Secretaria de Educação não houve a previsão para esse cargo;

- Professor de Atendimento Educacional Especializado AEE – 4 vagas de 40 horas, 2 de 20 horas e 3 de 10 horas, visto que no último concurso público realizado pela Secretaria de Educação não houve a previsão para esse cargo;
- Professor de Ensino Religioso – 36 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015) e todos os aprovados teriam sido convocados;
- Professor de Artes – 74 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015) e todos os aprovados teriam sido convocados;
- Professor de História – 18 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015), podendo haver a convocação;
- Professor de Matemática – 20 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015), podendo haver a convocação;
- Professor de Língua Portuguesa – 4 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015), podendo haver a convocação;
- Professor de educação Infantil – 20 horas/aula excedentes, porém haveria concurso em vigência até julho/2019 (Edital n. 001/2015), podendo haver a convocação.

Em relação aos demais cargos, não existiriam vagas excedentes disponíveis, pois todos os servidores contratados temporariamente estariam ocupando vagas de profissionais efetivos afastados, não gerando a possibilidade de preenchimento via concurso público. Segundo os responsáveis, 174 professores contratados temporariamente estariam substituindo servidores efetivos afastados, cedidos ou em cargos de confiança/comissão, enquanto 36 estariam ocupando vagas excedentes.

Os gestores finalizaram afirmando que a Administração Pública estaria respeitando a prevalência do concurso público, tendo em vista as ações e justificativas apresentadas, cumprindo as metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação.

### *2.1.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência*

Inicialmente, cabe frisar que as alegações trazidas aos autos pelos responsáveis merecem, em parte, serem acolhidas, tendo em vista o que foi apresentado pela unidade gestora demonstrando a motivação das contratações temporárias, bem como a vigência de concurso público até julho/2019 e os dados relativos ao déficit de profissionais do Magistério.

Importante esclarecer que esta inspeção apontou que a política de contratações temporárias na Secretaria de Educação estaria irregular, em detrimento da estratégia 17.5 do Plano Municipal de Educação, visto que ao analisar os dados encaminhados, constatou-se que o percentual de profissionais do magistério contratados temporariamente estava acima do limite estabelecido no referido PME. Com base nesse diagnóstico, consignou-se a irregularidade, sem apontar quais contratações individualmente estariam dentro ou fora do permitido pela legislação.

Importa destacar que o fato de existir lei a respeito da contratação temporária não elide possíveis irregularidades praticadas pela unidade gestora no momento das contratações.

Ademais, a audiência efetuada por esta Corte foi realizada para que a unidade gestora pudesse esclarecer o que foi apontado, indicando as respectivas motivações das contratações, os eventuais concursos públicos a realizar ou em andamento e demais informações ou esclarecimentos que se fizessem necessários para elucidar os apontamentos.

Outro ponto a se destacar é o entendimento deste Corpo Técnico quanto aos servidores cedidos a outros órgãos e os que estão em licença sem vencimentos, pois essas situações não justificam a contratação de profissionais ACT, tendo em vista que tais atos são discricionários da administração e, possuindo a necessidade pelos serviços desses servidores, os mesmos deveriam retornar à unidade gestora para exercer os cargos para os quais foram admitidos no serviço público.

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

Em que pese a irregularidade persistir, este Corpo Técnico entende que a punição aos responsáveis deve ser afastada, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Caçador que apresente, a este Tribunal de Contas, plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos para o cumprimento, visando atingir a Estratégia 17.5 da Meta 17 do Plano Municipal de Educação de Caçador (Lei municipal nº 3.230/2015).

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

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

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

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

É certo que há parcela de responsabilidade ao senhor Napoleão Bernardes Neto (Prefeito de Blumenau entre janeiro/2012 e março/2018) e da senhora Patrícia Lueders (Secretária Municipal de Educação), já que o PME não estava cumprido no que se refere à Estratégia 18.1.

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



**2.2. Irregularidades na contratação de Profissionais do Magistério não docentes (Auxiliar de Biblioteca, Especialista em Assuntos Educacionais e Secretário Escolar), por tempo determinado, tendo em vista o expressivo percentual (36,36%) de servidores 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 e ao Prejulgado n. 2003 do TCE/SC**

A **situação** encontrada na Secretaria da Educação verificou que existiam 36 profissionais do magistério não docentes (Auxiliar de Biblioteca, Especialista em Assuntos Educacionais e Secretário Escolar), representando 36,36% do total, admitidos em caráter temporário, enquanto 63 estão ocupando cargos de provimento efetivo.

O quadro a seguir evidencia a situação para cada cargo supracitado, da seguinte forma:

**Quadro 05 – Situação dos profissionais do magistério não docentes**

Cargo	Contratados em caráter efetivo	Contratados por tempo determinado	Quantidade de vagas previstas em lei
Auxiliar de Biblioteca	6	10	20
Especialista em Assuntos Educacionais	38	8	60
Secretário Escolar	19	18	30

Fonte: Tabela I (fls. 12 a 22) e Anexo I da Lei Complementar (Municipal) nº 286/2014

Nota-se do quadro acima que os três cargos possuem vagas previstas em lei que não estão preenchidas, porém possuem servidores contratados por tempo determinado. No caso do cargo de Auxiliar de Biblioteca, existem mais contratados em caráter temporário que servidores efetivos, caracterizando burla ao concurso público.

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, nas funções de Auxiliar de Biblioteca, Especialista em Assuntos Educacionais e Secretário Escolar, em exercício de atividades permanentes da administração pública.

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:

AÇÃO 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. 14<sup>a</sup> 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. 12 a 22).

### *2.2.1. Resposta da audiência*

Os responsáveis, além dos argumentos apresentados no item 2.1.1 deste relatório, afirmaram que teria sido realizado concurso público em 2015 com vigência até julho/2019, para a admissão de servidores efetivos no cargo de Auxiliar de Biblioteca, contudo, apenas sete candidatos foram aprovados, os quais foram todos convocados, necessitando, assim, de servidores temporários para suprir a demanda, que é de 7 vagas de 40 horas. No que tange ao cargo de Especialista em Assuntos Educacionais, também haveria a vigência do concurso público, do qual foram convocados 22 profissionais de 40 horas e 8

de 20 horas, suprimindo totalmente a demanda, sendo os ACTs contratados para substituir servidores efetivos que estariam afastados.

Com relação ao cargo de Secretário Escolar, a Secretaria de Educação teria constatado que existiriam apenas 3 vagas excedentes que poderiam ser preenchidas por concurso público, pois os profissionais contratados temporariamente estariam ocupando vagas de servidores efetivos afastados.

Sendo assim, dos 36 profissionais da educação não docentes contratados temporariamente, 26 estariam ocupando vagas de servidores efetivos que estariam afastados.

#### *2.2.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência*

Inicialmente, cabe esclarecer que os argumentos apresentados pelos responsáveis merecem ser acolhidos, tendo em vista as motivações apresentadas, a realização de concurso público com a convocação de todos os aprovados no certame, além de que o percentual de profissionais do magistério não docentes contratados temporariamente encontra-se dentro do previsto no PME.

Contudo, este Corpo Técnico entende que contratar temporariamente profissional para substituir servidor cedido a outros órgãos ou em licença sem vencimento não está de acordo com os argumentos esposados neste relatório técnico, devendo a unidade gestora adotar providências visando o retorno dos que estão afastados, conforme abordado no item 2.1.2 deste relatório. Além de que o cargo de Auxiliar de Biblioteca possui mais profissionais contratados temporariamente que servidores efetivos, o que vai de encontro ao que preceitua a legislação supramencionada nos critérios desta inspeção.

Em que pese a unidade gestora ter realizado concurso público para o cargo de Auxiliar de Biblioteca, é preciso que a Prefeitura Municipal de Caçador adote providências para que a quantidade de servidores efetivos seja maior que a de contratados temporariamente.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento na inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Caçador, 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 7286/2019, realizada na Prefeitura Municipal de Caçador, para **considerar irregular**, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000, a contratação de profissionais do magistério (Professores) e de Auxiliar de Biblioteca por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de Professores (210) admitidos temporariamente, além do quantitativo maior de servidores ACTs para o cargo de Auxiliar de Biblioteca, 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); Meta 17, Estratégia 17.5, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 3.230/2015; e Prejulgado nº 2003 do TCE/SC;

**3.2. CONCEDER** à Prefeitura Municipal de Caçador, **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 17.5 da Meta 17 do Plano Municipal de Educação de Caçador (Lei municipal nº 3.230/2015);

**3.3. RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Caçador que utilize instrumentos que permitam projetar (ou estimar) previamente um número aproximado dos afastamentos previsíveis, mediante acompanhamento do histórico desses afastamentos e elaborando escalas, possibilitando, assim, a redução das contratações temporárias, bem como reveja os procedimentos relativos à concessão de licença prêmio, além de evitar a concessão de licença

para trato de interesse particular, em razão de ser inapropriada para compor o rol das situações que autorizam a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do Prejulgado nº 2046;

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

**3.5. Dar ciência** deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 7286/2019 aos responsáveis, à Prefeitura Municipal, à Secretaria Municipal de Educação e ao Controle Interno do Município de Caçador.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 14 de novembro de 2019.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PERICO DUTRA  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Chefe de Divisão

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

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Sr. Relator Cleber Muniz Gavi, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA  
Diretora da DAP