



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi

PROCESSO: @RLI 17/00519600
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Florianópolis
RESPONSÁVEIS: Gean Marques Loureiro, Maurício Fernandes Pereira
ASSUNTO: Monitoramento do cumprimento da estratégia Formação e Valorização dos Trabalhadores da Educação (Meta 13) da Lei Complementar (municipal) n. 379/2010 (Plano Municipal de Educação) - Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.

AUDITORIA DE ATOS DE PESSOAL. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA META 18.1 DA LEI FEDERAL N. 13.005/2014. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei federal n. 13.005/2014 impõe como estratégia a estruturação das redes públicas de educação básica por meio do atingimento dos percentuais mínimos para os profissionais ocupantes de cargos de provimento efetivo (90% de profissionais do magistério e 50% de profissionais de educação não docentes).

O cumprimento parcial da Meta 18.1 do PNE somada às ações implementadas nos exercícios seguintes denotam o esforço da administração no sentido de alcançar os percentuais estabelecidos nacionalmente, situação a ser auferida quando da apresentação do Plano de Ação do Município e por monitoramento posterior deste Tribunal de Contas.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção em atos de pessoal realizada na Secretaria Municipal de Educação do Município de Florianópolis, com objetivo de monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação no âmbito do Município de Florianópolis, em especial quanto à

composição e forma de ingresso de pessoal no quadro de servidores do magistério. A inspeção abrangeu a situação dos servidores no mês de abril/2017, considerando-se os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre 01/01/2012 até abril/2017.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP, por meio do Relatório n. 1733/2017 (fls. 90-104) sugeriu audiência quanto à irregularidade constatada relativa ao expressivo número de professores admitidos temporariamente, sugerindo que a unidade encaminhe plano de ações com identificação dos responsáveis, para o levantamento do *déficit* de professores e cronograma quanto à realização de concurso público para provimento de cargos de magistério.

Por meio do despacho de fls. 105-107, autorizei a audiência na forma sugerida pela DAP, externando meu posicionamento quanto à necessidade de uma análise das possíveis causas do número expressivo de afastamentos de servidores efetivos (cerca de 20%), circunstância que constitui uma das justificativas para as contratações temporárias.

Realizada a audiência, o Secretário Municipal de Educação apresentou resposta às fls. 114-141 e, em conjunto com Gabinete do Prefeito, às fls. 143-149.

Em reanálise, a DAP emitiu o Relatório n. 2297/2018 (fls. 151-175), sugerindo considerar irregulares as contratações por prazo determinado, aplicação de multa ao Prefeito Municipal e à Secretária Municipal de Educação, além da concessão de prazo de 90 (noventa) dias para apresentação de plano de ação com identificação dos responsáveis e definição de prazo de cumprimento das determinações abaixo transcritas, além de recomendação e alerta à unidade gestora.

[...]

4.4.1 Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores) do quadro de servidores municipais das Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino.

4.4.2 Deflagração de procedimentos para provimento dos cargos efetivos com relação aos profissionais do magistério (Professores), mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos arts. 7º e 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE).

4.5 DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Florianópolis que se abstenha de realizar contratações temporárias para o magistério municipal, acima do limite estabelecido no Plano Nacional de Educação – PNE, em virtude da ausência

de preenchimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

4.6 RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Florianópolis que:

4.6.1 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.

4.6.2 Submeta o servidor afastado em licença para tratamento de saúde (auxílio-doença) a reavaliações periódicas pela perícia médica oficial do Município, visando a inspeção de saúde que definirá o prazo de afastamento e se os motivos do afastamento permanecem, e, em sendo declarados insubsistentes os motivos determinantes do afastamento, adote medidas para a cessação do afastamento, bem como utilize-se dos recursos da medicina preventiva, para evitar, na medida do possível, os referidos afastamentos, de acordo com a legislação vigente e a orientação da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal sobre as contratações em caráter temporário na Administração Pública disponível no site oficial do Tribunal de Contas: <http://www.tce.sc.gov.br/content/invalidadez-e-licen%C3%A7a-sa%C3%BAde>.

[...]

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 1109/2019 (fls. 176-182), da lavra do Exmo. Procurador Dr. Aderson Flores, acompanhou o posicionamento da área técnica apenas no que concerne à apresentação de Plano de Ação para cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação.

Vieram os autos conclusos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo de inspeção de regularidade é parte de um levantamento realizado em diversos Municípios do Estado sobre a situação do sistema educacional em decorrência da adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional na área de Educação (Portaria n. TC-0248), celebrado entre o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), visando ao desenvolvimento de ações relativas à implementação do Plano Nacional de Educação (Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014).

Importante analisar o conteúdo da Meta 18, bem como sua estratégia, destacadas no Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei federal n. 13.005/2014:

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. Sem grifos no original.

Com este viés, os auditores analisaram os atos de pessoal dos professores e dos outros profissionais da educação não docentes que ocupam cargo ou função no quadro de servidores do magistério do Município de Florianópolis em abril/2017. Consideraram os afastamentos temporários nessa mesma data e os afastamentos definitivos ocorridos entre fevereiro/2012 até abril/2017, conforme fora delineado no despacho de fls. 105, ocasião em que este relator ressaltou a necessidade de contemporizar o expressivo número de servidores efetivos licenciados de suas atividades (cerca de 20%), bem como outras situações que pudessem impactar no cumprimento efetivo da meta estabelecida.

A auditoria destacou que o Plano Municipal de Educação instituído pela Lei Complementar (municipal) n. 379, de 15 de janeiro de 2010, apenas estabeleceu como meta manter a realização de concursos públicos do magistério (fls. 161), sem dispor sobre um percentual local para os cargos efetivos dos profissionais.

O achado de auditoria apontou que o número de professores contratados em caráter temporário (1.281 professores) representaria, na data de abril/2017, a 42,39% e o número de professores ocupantes de cargos efetivos (1.741 professores) representaria 57,61% em relação ao número total (3.022 professores).

Além disso, foi constatado que o número de profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário representaria 8,3% e o número de profissionais contratados em caráter efetivo (1528 profissionais) representaria 91,70% em relação ao número total (1.663 profissionais).

Portanto, em relação aos profissionais do magistério, a administração de Florianópolis não teria atingido a meta do PNE, que é de 90%, apresentando 57,91% dos profissionais do magistério contratados em caráter efetivo. Em relação aos profissionais da educação não docentes, todavia, o Município teria superado a meta de 50%, apresentando o percentual de 91,70% dos profissionais da educação não docentes contratados em caráter efetivo.

A defesa apresentada pelo Município destacou algumas situações que justificariam o descumprimento da estratégia traçada, demonstrando o esforço do gestor ao longo dos anos de 2010 e 2016, além de mencionar os licenciamentos apontados em audiência, que justificariam a contratação temporária dos profissionais do magistério.

O Secretário Municipal de Educação informou que nos últimos 5 anos foram admitidos 893 servidores efetivos do quadro do magistério e lançados editais de contratação nos anos de 2010 a 2016 (fls. 112-141), demonstrando em números o esforço da Administração.

Esclareceu que aproximadamente 70% das vagas ocupadas pelos substitutos não justificariam a admissão de servidores efetivos na mesma proporção, tendo em vista o caráter temporário da demanda em virtude do afastamento do titular.

Para 30% das vagas que deveriam estar preenchidas por efetivos, informou que se tratam de classe vaga decorrente de aposentadoria, convênios com instituições não governamentais, exoneração, redução de carga horária a pedido, óbito, projetos educativos temporários, núcleos de educação de jovens e adultos, remanescentes de concursos públicos não preenchidas em virtude dos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal e de carga horária inferior a 20 horas semanais.

Pontuou que a convocação de 155 candidatos aprovados em concurso público teria por objetivo preencher as vagas provenientes dos desligamentos de servidores efetivos, diminuindo significativamente os contratos temporários no município (fls. 146-149), questão a ser ponderada pelo Tribunal de Contas.

Acrescentou que, excepcionalmente, durante os exercícios de 2016 e 2017, em razão do Decreto n. 15.959/2016 e da Resolução do Comitê Gestor n. 1/2016, foram suspensas as nomeações de servidores para provimento de cargos efetivos para atendimento aos limites da lei de responsabilidade fiscal.

Todos os argumentos levantados em defesa possuem pertinência e merecem ser levados em consideração quando da elaboração do Plano de Ação a ser apresentado a este Tribunal. É de conhecimento notório a dificuldade enfrentada pelos Municípios para o atingimento da meta estabelecida pelo PNE, o que não justificaria, neste momento, uma medida de cunho sancionatório, antes da edição de um compromisso em que se considerasse todas as ponderações e desafios a serem enfrentados, dimensionados pela própria Municipalidade, em um Plano de Ação.

Embora sejam incontestes as irregularidades auferidas pela equipe de auditores e mesmo diante da importância e imprescindibilidade da matéria, não podemos deixar de observar os esforços do gestor no sentido de atender as metas do PNE, como a realização de concurso público para a contratação de professores efetivos. Merece destaque, ainda, o atingimento da estratégia referente ao percentual de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Além disso, com o acolhimento de apenas um retrato da situação, ocorrido em abril/2017, não é possível auferir se efetivamente houve a redução ou incremento da quantidade de contratos temporários desde então, o que poderá ocorrer por meio do monitoramento a ser realizado posteriormente à apresentação do Plano de Ação.

O equacionamento da situação fática enfrentada pelo Município de Florianópolis na educação, conforme propriamente destacado pela Diretoria Técnica, deve fazer parte de uma cultura de gestão estratégica, com o planejamento das ações efetivas da Municipalidade, bem como com a obtenção

de informações que permitam demonstrar a evolução da situação das contratações temporárias dos professores temporários ao longo do tempo.

Cumprido esclarecer, por fim, a questão referente ao excessivo número de professores licenciados de suas atividades (cerca de 20% dos servidores efetivos estavam afastados). Tal problema de ordem administrativa deve ser dimensionado pelo Município, uma vez que representa uma das causas para o incremento das contratações de caráter temporário, inclusive confirmada pelo Secretário Municipal de Educação.

Nesse interim, concordo com as ações sugeridas pela Diretoria Técnica, mantendo as recomendações no sentido de criar um limitador para as substituições de professores efetivos afastados por motivo de férias, licença-prêmio, licença para tratar de assuntos particulares, considerando que tais situações são programáveis. Entendo, também, como boa prática as demais ações administrativas sugeridas para recomendação com o intuito de diminuir a contratação dos profissionais de caráter temporário – ACTs.

Por conseguinte, coaduno-me com o entendimento do Ministério Público de Contas, de que eventuais sanções deverão ser avaliadas após a apresentação do Plano de Ação, e em caso de descumprimento; ou ainda por eventual ausência de apresentação do referido Plano de Ação.

III – VOTO

Ante o exposto, estando os autos instruídos na forma regimental, submeto ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

1. Conhecer do Relatório de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Florianópolis que versa sobre a composição e forma de ingresso de pessoal no Quadro de Servidores do Magistério, com objetivo de monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE) – Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.

2. Determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que, no 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,

apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações, com identificação dos responsáveis, estabelecendo prazos para o cumprimento** das seguintes ações:

2.1. Realização de levantamento de déficit de profissionais do magistério (Professores) do quadro de servidores municipais das Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino;

2.2. Deflagração de procedimentos para provimento dos cargos efetivos com relação aos profissionais do magistério (Professores), mediante concurso público, objetivando atender integralmente aos arts. 7º e 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE);

2.3. Abstenção de realizar contratações temporárias para profissionais do magistério (Professores), acima do limite estabelecido no Plano Nacional de Educação – Plano Nacional de Educação - PNE, em virtude da ausência de preenchimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal; ou seja, as contratações temporárias não poderão ultrapassar 10% do total dos cargos ocupantes de cargos efetivos, especialmente quando se tratar de contratação de professores temporários – ACT's 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.

3. Recomendar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que:

3.1. 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.

3.2. Submeta o servidor afastado em licença para tratamento de saúde (auxílio-doença) a reavaliações periódicas pela perícia médica oficial do Município, visando a inspeção de saúde que definirá o prazo de afastamento e se os motivos do afastamento permanecem, e, em sendo declarados insubsistentes os motivos determinantes do afastamento, adote medidas para a cessação do afastamento, bem como utilize-se dos recursos da medicina preventiva, para evitar, na medida do possível, os referidos afastamentos, de acordo com a legislação vigente e a orientação da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal sobre as contratações em caráter temporário na Administração Pública disponível no site oficial do Tribunal de Contas: <http://www.tce.sc.gov.br/content/invalidez-e-licen%C3%A7a-sa%C3%BAde>.

4. Alertar ao Sr. Gean Marques Loureiro e ao Sr. Maurício Fernandes Pereira, 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;

5. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Sr. Gean Marques Loureiro; ao Sr. Maurício Fernandes Pereira; à Secretaria de Municipal da Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Controle Interno do município.

Gabinete, em 26 de setembro de 2019.

Cleber Muniz Gavi
Conselheiro Substituto
Relator