

PROCESSO Nº:	@RLI 18/00848797
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Navegantes
RESPONSÁVEL:	Emílio Vieira
ASSUNTO:	Monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei Municipal n. 245/2015 (Plano Municipal de Educação - PME) - Relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. META 18. ESTRATÉGIA 18.1. PROFESSORES EFETIVOS. DESCUMPRIMENTO. DETERMINAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. RESOLUÇÃO TC Nº 0122/2015

Tendo em vista o descumprimento da Estratégia 18.1 da Meta18 estabelecida no Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015, com fulcro na Resolução TC nº 0122/2015, que ampliou o rol de processos em que é possível o monitoramento, deve ser determinado ao responsável a apresentação de Plano de Ação visando ao planejamento da medidas necessárias visando ao atingimento percentual de, no mínimo, 90% (noventa por cento), dos professores ocupantes de cargos de provimento efetivo, indicando os responsáveis e prazos para realização de cada ação.

I – RELATÓRIO

Trata-se de inspeção realizada na Secretaria Municipal de Navegantes, visando ao monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 245/2015 (Plano Municipal de Educação - PME), concernente à relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente, abrangendo o período de no período de 01/01/2014 a 31/08/2018.

Após realização da inspeção, a Diretoria de Atos de Pessoal (DAP), por meio do Relatório DAP nº– 5425/2018 (fls. 102-117), sugeriu a realização de audiência, nos seguintes termos:

3.1. Determinar à SEG/DICM que Sr. **Emílio Vieira, Prefeito Municipal de Navegantes** desde 01/01/2017, CPF nº 716.701.659-49, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, a respeito da restrição abaixo especificada, de acordo com as atribuições previstas no art.60, incisos I, IV e XVI, da Lei Orgânica Municipal de Navegantes:

3.1.1. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número

de professores (239) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015(item 2.1.1 deste relatório);

3.2. Determinar à SEG/DICM que promova **AUDIÊNCIA** da Sra. **Graziela Cristiane Correa, Secretária Municipal de Educação de Navegantes** desde 23/10/2017, CPF nº 018.941.729-30, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, a respeito da restrição abaixo especificada, de acordo com as atribuições previstas nos art.60, inciso I, e art. 68, inciso II, da Lei Orgânica Municipal de Navegantes:

3.2.1. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (Professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (239) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX, art. 206, inciso V, e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015 (item 2.1.1 deste relatório);

3.3. Sem prejuízo da audiência acima mencionada, a Prefeitura de Navegantes, no mesmo prazo, poderá apresentar a este Tribunal de Contas, plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos gradativos para o cumprimento, no mínimo, do que segue:

a) Levantamento do déficit de profissionais do magistério(Professores);

b) Deflagração de procedimentos quanto a readequação de seu quadro funcional, especificamente da área do magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente, com conseqüente cronograma quanto a realização de concurso

público para provimento desses cargos, se for o caso, objetivando o cumprimento do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Federal nº 13.005/2014 e em obediência ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, bem como visando ao alcance da meta 18 e à implementação da estratégia 18.1 previstas no Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015.

Mediante o Despacho COE/GSS 803/2018 (fl.118), determinei audiência, realizada às fls. 119-122.

As respostas foram apresentadas pelos responsáveis em conjunto (fls. 123-460), as quais foram analisadas pela diretoria técnica por intermédio do Relatório DAP nº 7185/2019, contendo a seguinte sugestão de encaminhamento:

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

3.2. CONCEDER à Prefeitura Municipal de Navegantes, **o prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, com fulcro no art. 24, § 1º, da Resolução nº TC-122/2015, para que apresente, a este Tribunal de Contas, **plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento**, visando atingir a Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes (Lei municipal nº 245/2015);

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

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

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

O Ministério Público de Contas, emitiu o Parecer MPC/DRR/181/2020 (fls. 480/484), acolhendo em parte a manifestação da diretoria técnica.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar na discussão do apontamento que constitui o cerne do feito, cumpre trazer à discussão estudo realizado pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam)¹, acerca da pirâmide etária do Estado de Santa Catarina e seu impacto na Estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação nos Municípios, mencionado na Sessão Plenária do dia 27 de abril de 2020 pelo Presidente desta Corte, Conselheiro Adircélio Ferreira de Moraes Ferreira Júnior, no âmbito do processo RLI 18/00814701, de relatoria do Conselheiro Herneus de Nadal, o qual trata de matéria semelhante.

No mencionado estudo, concluiu-se, em apertada síntese, que os percentuais constantes na estratégia 18.1 não estão de acordo com a realidade dos Municípios catarinenses, principalmente, em razão da mudança na pirâmide etária do Estado de Santa Catarina, a qual no ano de 2050 apresentará queda da população em idade escolar de aproximadamente 24% (vinte e quatro por cento).

O estudo foi enviado ao meu Gabinete e, refletindo sobre o tema, manifestei-me por intermédio do Memo nº 037/GAGSS/2019 dirigido à Presidência desta Corte, informando que a estratégia 18.1 do PNE encontra-se dentro da meta referente à valorização dos profissionais da educação, sendo que Estados e Municípios também disciplinam a meta em seus planos de educação e fixam as estratégias para o seu alcance. Em Santa Catarina, por exemplo, o Plano Estadual de Educação aprovado pela Lei (estadual) nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015, prevê a estratégia 17.6, *verbis*:

¹ Encaminhado a este Tribunal por meio do Ofício Pres. nº 060/2019.

Assegurar a realização periódica de concurso público para provimento de vagas, comprovadamente, excedentes e permanentes, de modo a estruturar as redes públicas de educação básica, com pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação não docentes, que sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e que estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados, até o final do Plano.

Ainda de acordo com o citado Memorando, referi que o Plano Estadual de Educação fixou percentual mínimo de professores efetivos diverso daquele previsto na estratégia 18.1 do PNE. Além disso, há planos de educação que não previram a estratégia. No caso do Plano Estadual, este Tribunal de Contas analisou o cumprimento da estratégia 17.6 no processo nº @RLI 17/00478734, sendo que o entendimento do Plenário foi o de monitorar o cumprimento do percentual previsto, sem questionar, por ora, eventual vício da lei estadual por uma eventual incompatibilidade com o PNE. Portanto, o que está sendo monitorado é o percentual previsto no Plano Estadual².

2 Relatora: Conselheira Substituta Sabrina Nunes locken; Decisão nº 398/2018 publicada no DOTC- e nº 2448, de 05.07.2018:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do Relatório n. DAP-2941/2017, acerca de inspeção realizada na Secretaria de Estado da Educação – SED quanto aos atos de pessoal, com enfoque nas contratações temporárias vinculadas à área do magistério.

2. Determinar prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria de Estado da Educação, 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; 2.1. – Realização de levantamento de déficit de professores no magistério público estadual, bem como, especificamente nas Gerências Regionais de Educação e nas Unidades Escolares da rede pública estadual de ensino;

2.2. – Deflagração de procedimentos para provimento do cargo efetivo de professor, mediante concurso público, objetivando atender integralmente os prazos previstos na Lei Estadual nº 16.794/2015 (Plano Estadual de Educação – PEE);

2.3. Abstenção de realizar contratações temporárias para o magistério estadual, acima do limite estabelecido no Plano Estadual de Educação (PEE), 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 20% 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. Nesse caso, 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 do Relatório Técnico).

3. Recomendar à Secretaria de Estado da Educação que;

3.1. Analise a oportunidade e conveniência de promover estudos visando a adequação do Plano de Cargos e Carreira do Magistério Público Estadual, mediante uma reorganização administrativa que contemple a criação ou a transformação de parte dos cargos de professor existentes no magistério estadual para o cargo de professor substituto, também efetivo, com atribuição

Observei que, conquanto relevante e merecedor de atenção o estudo apresentado, o Plano Nacional da Educação (PNE), instituído pela Lei (federal) nº 13.005/2014, encontra-se vigente, assim como o Plano de Ação no controle externo da Educação, aprovado pela Portaria TC nº 374/2018, alterada pela Portaria nº TC-0968/2019, prevê a fiscalização da estratégia 18.1 do PNE, havendo ainda previsão nesse sentido no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) 2019 – QATC19. Assim, questões jurídicas e fáticas relacionadas ao tema deverão ser debatidas e resolvidas nos processos pertinentes, não sendo razoável que esta Corte ofereça uma resposta *a priori*, sem considerar as devidas particularidades.

Nesse sentido, ponderei que a avaliação do estudo encaminhado pela Fecam pressupõe um juízo conclusivo sobre as circunstâncias de cada unidade jurisdicionada, isso porque uma mera projeção da curva populacional não pode autorizar a administração pública a descumprir o mandamento constitucional do qual se extrai o dever de criação de cargos efetivos providos mediante concurso público para a realização de funções de caráter permanente. O art. 37 da Constituição Federal, inclusive, é base para Prejulgados dessa Casa sobre a matéria, dos quais menciono o seguinte:

específica, promovendo concurso público com a finalidade de admitir professores também efetivos para substituição nos casos de afastamentos legais dos professores titulares, evitando, desta forma, a contratação por tempo determinado de professores, em desacordo com art. 37, inciso IX da Constituição Federal, e em obediência ao inciso II do mesmo dispositivo;

3.2. Em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração, submeta o servidor afastado em licença para tratamento de saúde (auxílio-doença) às reavaliações periódicas pela perícia médica oficial do Estado, visando a inspeção de saúde que definirá o prazo de afastamento e se os motivos do Processo 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;

3.3 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 rever os procedimentos relativos à concessão de licença prêmio para que as mesmas sejam deferidas preferencialmente nos meses de férias escolares.

4. Recomendar à Secretaria de Estado da Fazenda - SEF que realize auditoria específica e detalhada das situações que estariam ensejando a contratação de professores por tempo determinado na Secretaria de Estado da Educação – SED, a fim de garantir o cumprimento do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, com cópia dos respectivos relatórios a este Tribunal de Contas, cujos resultados aferidos poderão fundamentar orientação formal à Secretaria de Estado da Educação, acerca de rotinas e procedimentos que atendam às normas vigentes, a ser expedida pela SEF, com supedâneo no art. 61 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

5. Alertar ao Sr. Secretário de Educação que o descumprimento do prazo estabelecido no item 4.3 desta Decisão, é passível de aplicação de multa prevista no art. 70, §1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000.

6. Dar ciência da Decisão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, ao Sr. Eduardo Deschamps; à Secretaria de Estado da Educação, na pessoa do Secretário; à Secretaria de Estado da Administração, na pessoa do Secretário; à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do Secretário; ao Controle Interno da SEF – DIAG e ao Grupo Gestor do Estado de Santa Catarina (criado pelo Decreto (estadual) nº 1931/2004)

Prejulgado 1336

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.[...]

Nesse contexto, particularidades que indiquem a transitoriedade de determinada atividade na área da educação, a meu juízo, deverão ser aferidas nos casos concretos que se apresentem à fiscalização desta Corte de Contas, até mesmo porque se denota a impossibilidade de elaborar-se um estudo conclusivo de caráter geral capaz de abranger todas as peculiaridades do Estado e Municípios. Destaca-se, mais uma vez, que independente ou não da existência de estratégia no Plano Municipal de Educação fixando percentual mínimo de efetivos, a administração pública apenas poderá contratar professores temporários quando perfeitamente realizada a hipótese do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Além disso, conforme constou no Relatório de Gestão - Execução do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o MEC, FNDE, Atricon e IRB no âmbito do TCE/SC relativo à primeira etapa³, entre os exercícios de 2017 e 2018, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) realizou 22 (vinte e duas) inspeções para monitorar o cumprimento da Estratégia 18.1, Meta 18 do PNE. Nesses autos, assim como em processos futuros, os aspectos relevantes para a matéria poderão ser tratados com a devida acuidade.

Ressalto que o encaminhamento dado aos mencionados processos apreciados pelo Tribunal Pleno até o momento⁴, como por exemplo, o processo que trata da rede estadual de ensino, RLI 17/00478734⁵ acima referido, foi pela determinação ao gestor para apresentação de **Plano de Ação**, no qual contemple planejamento visando ao

3 Período de 29.04.2016 a 02.03.2019. Disponível em <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20TCE%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>; Acesso em 07 maio 2019

4 Em 01.06.2020: @RLI 1700519600, @RLI 1700571947 e @RLI1700595889 (Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi); @RLI 1700478734 (Relatora: Conselheira Substituta Sabrina Nunes locken); @RLI 1700588831(Relator: Conselheiro Cesar Filomeno Fontes); @RLI 1700599442 e @RLI 1700529401 (Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst); @RLI1700600807 (Relator: Conselheiro Herneus de Nadal); @RLI1700618099Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall); @RLI 1700539890 (Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem) Processos arquivados em razão do cumprimento da estratégia 18.1: @RLI1700542920 e @RLI 1800797009 (Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari); @RLI18001189606 (Relator: Conselheiro Cesar Filomeno Fontes)

5 Relatora Conselheira Substituta Sabrina Nunes locken

cumprimento da Estratégia do Plano Estadual/Municipal de Educação equivalente à Estratégia 18.1 do Plano Nacional, com indicação dos responsáveis e prazos para realização de cada ação.

Destaco ainda que, na sessão plenária de 20.05.2020, foi aprovado o Plano de Ação apresentado pelo Município de São José, nos autos da RLI 17/00539890, Relator Conselheiro Luiz Eduardo Cherem⁶, bem como na sessão plenária de 15.06.2020, foi apreciado o processo a que me referi no início, @RLI18/00814701, de relatoria do Conselheiro Herneus de Nadal, no qual foi abordado o estudo feito pela Fecam e cujo encaminhamento foi pela determinação para apresentação de Plano de Ação pela Unidade.

Na mesma linha, proponho que a avaliação do estudo realizado pela Fecam, seja ponderada pelo gestor no Plano de Ação a ser encaminhado a esta Corte, considerando a realidade de cada Ente, especialmente diante da impossibilidade de extrair-se de um estudo de projeção demográfica conclusões genéricas definitivas sobre uma possível inviabilidade da estratégia 18.1 do PNE. De todo modo, a projeção de significativa redução do número de matrículas é uma avaliação de longo prazo, o que, à primeira vista, não pode servir de argumento suficiente para afastar o dever de cumprimento de obrigações de curto e médio prazo.

Da mesma forma, em relação aos impactos decorrentes da atual pandemia da Covid-19, tema também debatido na sessão plenária de 27.04.2020, há grande incerteza sobre o cenário futuro, especialmente no atual estágio o país está sob regime de estado de calamidade pública conforme Decreto 6/2020, decretação que também foi adotada em Estados e Municípios. Quanto ao regime fiscal, tanto a Emenda Constitucional nº 106/2020 (Orçamento de Guerra) quanto a Lei Complementar (federal) nº 172/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS - CoV2) estabelecem regras excepcionais, principalmente no que tange ao cumprimento de limites e condições para a criação ou ampliação de despesas públicas. Todavia, não há normativa ou projeções seguras sobre o cenário pós-pandemia, assim como pende de aprovação pelo Congresso Nacional a renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Assim, é patente que o planejamento dos Municípios deverá atentar-se para a conformação do cenário futuro de acordo com a clarificação das perspectivas. De qualquer maneira, isso não obstante que cada ente público avalie o quanto dispense com contratações temporárias e o impacto que a contratação de servidores efetivos representaria

⁶ Decisão nº 363/2020 aguardando publicação.

de acréscimo ao esforço atual do ente público. Essas projeções são essenciais para que o corpo técnico possa avaliar as possibilidades e limites de contratação, no cotejo com as necessidades.

De mais a mais, nada impede que os Municípios reavaliem o percentual previsto em seus planos de educação, caso estejam em descompasso com a realidade e as exigências relacionadas a atividades temporárias.

Quanto ao mérito, a inspeção realizada pelo corpo técnico evidenciou a seguinte situação em relação ao número de professores efetivos e contratados temporariamente no Município de Navegantes em agosto de 2018⁷:

Quadro 01– Quantitativo de Professores, ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário, em agosto/2018⁸

Forma de Contratação	Professores			
	Nº Matrículas	Proporcionalidade entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs	Horas-Aula ⁹	Proporcionalidade entre as horas-aula contratadas de servidores efetivos e ACTs
Ocupantes de cargos efetivos	604	71,65%	16.360	76,02%
Contratados em caráter temporário – ACT's	239	28,35%	5.160	23,98%
Total (ACT's + Efetivos)	843	100%	21.520	100%

No que tange aos profissionais do magistério não docentes da Secretaria de Educação, o Relatório DAP nº 5425/2018 (fls. 102-117), registrou os dados a seguir:

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

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

A diretoria técnica destacou ainda nos quadros 04 e 05 do Relatório DAP 5425/2018 (fls. 102-117) abaixo reproduzidos, os afastamentos dos profissionais efetivos e temporários, com ênfase nos professores, em agosto de 2018:

7 Relatório DAP nº – 5425/2018 (fls. 102-117)

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

9 Quantidade total contratada/designada de horas-aula semanal

Quadro 04 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargo efetivo, afastados em agosto/2018

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

Quadro 05 – Quantitativo de professores e profissionais da educação não docentes, contratados em caráter temporário, afastados em agosto/2018

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

Na defesa apresentada em conjunto pelo Prefeito Municipal e pela Secretária de Educação (fls. 123-460), os responsáveis alegaram, em suma, que as contratações temporárias ocorreram por meio de processo seletivo, sendo algumas delas para atender programas temporários do Município. Em relação às 44 aposentadorias e 88 afastamentos de servidores, aduziram que no período de 2014 a 2018 houve maior número de efetivações de profissionais do que de afastamentos, alcançando 179 servidores. Por fim apresentaram Plano de Ação prevendo a efetivação de professores aprovados nos concursos realizados em 2014 e 2018, o cumprimento da estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantese regularizaçãodos afastamentos sem vencimentos mediante convocação por mala direta, ações que seriam realizadas no exercício de 2019 em razão do atingimento dos limites das despesas de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2018.

A DAP reconheceu como positivas as ações realizadas pela Unidade, porém esclareceu que as medidas foram realizadas antes da inspeção, não repercutindo nos levantamentos registrados no Relatório DAP nº5425/2018. Enfatizou ainda que não houve comprovação da realização das ações no exercício de 2019, bem como destacou a ausência de prazos para cumprimento e indicação dos responsáveis por cada ação. Ao final, sugeriu determinação para que o Município complemente o Plano de Ação e recomendação para adoção de instrumentos visando ao planejamento dos afastamentos e revisão das concessões das licenças para trato de interesse particular.

O Ministério Público de Contas concordou em parte com a DAP, divergindo apenas quanto à recomendação, propondo sua transformação em determinação.

Expostos os elementos de defesa, os posicionamentos da diretoria técnica e do Ministério Público de Contas, passo a apreciar os apontamentos.

De início, rememoro o art. 214 da Constituição Federal, segundo o qual o sistema nacional de educação (ainda pendente de regulamentação) atuará em regime de colaboração e suas ações serão orientadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁰. Este foi aprovado pela Lei (federal) nº 13.005/2014, que instituiu o PNE para o período 2014-2024 e fixou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. Posteriormente, o Estado de Santa Catarina aprovou o Plano Estadual de Educação por meio da Lei (estadual) nº 16.794/2015. No Município de Navegantes, está em vigor o Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015.

Dito isto, verifico que o levantamento feito pela diretoria técnica, constatou que 71,65% (setenta e um vírgula sessenta e cinco por cento) dos professores do Município de Navegantes são efetivos, situação que desatendeu à parte correspondente da estratégia 18.1¹¹ da Meta 18¹² do Plano Municipal de Educação de Navegantes, de acordo com a qual “90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério [...] sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados”.

Quanto aos demais profissionais de educação não docentes, houve o atendimento do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento), haja vista que 94,74% (noventa e quatro vírgula setenta e quatro por cento) dos mencionados servidores são efetivos.

10 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: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

11 18.1 Estruturar as redes públicas de Educação Básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste Plano Municipal de Educação, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da Educação não professores, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

12 Meta 18: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Os argumentos trazidos pelos responsáveis, tais como os concursos públicos realizados em 2014 e 2018, conforme constatado pela diretoria técnica, não modificaram a situação levantada pela inspeção realizada pelo Tribunal de Contas.

Ressalto que o prazo de três anos para cumprimento da Estratégia 18.1 previsto pelo Plano Municipal de Educação, contados do início da vigência da Lei (municipal nº 245/2015, findou no exercício de 2018¹³, logo, desatendido pelos responsáveis, restando concretizado o apontamento.

Ademais, a contratação por tempo determinado, além de suprir necessidade temporária, deve ser efetuada com disposição expressa dos motivos de excepcional interesse público que a conduziram, inclusive, com indicação em lei municipal das atividades capazes de justificar a contratação temporária¹⁴. No Município de Navegantes, a Lei nº 2.265/2010 disciplina a contratação por tempo determinado nos seguintes termos:

Art. 1º - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal poderá o Poder Executivo, efetuar a contratação de pessoal por tempo determinado para o Magistério Municipal, nas condições e prazos previstos nesta lei.

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

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

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

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

IV - Para substituição temporária de servidores em vagas vinculadas:

a) Nos casos das licenças e afastamentos, previstos na Lei Complementar nº 007 de 11 de novembro de 2003 que institui o Estatuto dos Servidores

13 Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação de Navegantes, constante do documento anexo, com duração de dez anos a partir da data da publicação desta lei, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso I do artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 2º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (Publicada em 17.06.2015)

14 STF; ADI 2987/SC; Rel. Min. Sepúlveda Pertence; Tribunal Pleno; Julgado na Sessão Ordinária de 19.02.2004. Publicado no Diário de Justiça de 02.04.2004.

Públicos Municipais e na Lei Complementar nº 009 de 18 de novembro de 2003, dispõe sobre o estatuto do magistério público do município de navegantes

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

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

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

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

Parágrafo Único - A contratação para preenchimento de vagas no Magistério Público Municipal, nos termos do caput deste artigo, far-se-á mediante prévia comprovação do aumento da clientela atendida, comprovada também, a impossibilidade de remanejamento ou de aproveitamento de professores pertencentes ao quadro permanente do Magistério Público Municipal.

Importante observar que o art. 5º da Lei (municipal) nº 2.265/2010 ressalta a precariedade da contratação temporária, obrigando o Município a realização de concurso público no prazo de 180 (cento e oitenta dias) a contar da contratação, conforme segue:

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

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

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

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

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

Assim, o responsável deveria ter comprovado, além da adequação à Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação, a devida adequação das contratações temporárias aos termos da Lei, elencando quais estariam relacionadas a programas temporários e aquelas que supostamente estariam relacionadas à substituição eventual de funções relacionadas a cargos existentes na estrutura permanente do Poder Executivo. Todavia, essa prova não foi acostada ao feito.

Entretanto, há um aspecto a considerar quanto ao conjunto de contratações temporárias realizadas pelo Município de Navegantes, e que requer a adoção de medidas capazes de superar problema de grande relevância observado na generalidade da administração pública.

É fato notório o grave déficit de pessoal na área da educação, sendo prática recorrente em várias municipalidades e nos Estados a utilização em larga da escala da contratação temporária para suprir carência de docentes e demais profissionais da educação. Nesse contexto, considero pertinente que, ao invés de punir-se o gestor que recebeu a auditoria no exercício de 2018 por achado relacionado a um problema estrutural e de complexa resolução, adote-se medida que permita a adoção de providências capazes de fazer cessar a irregularidade, notadamente a determinação para que o gestor apresente plano de ação no prazo fixado por este Tribunal.

Todavia, o plano de ação apresentado pela Unidade quando da resposta à audiência, conforme evidenciado pela DAP, não atendeu aos termos da Resolução TC nº 0122/2015¹⁵, no que diz respeito à indicação dos responsáveis e estabelecimento de prazos para realização de cada ação. Da mesma forma, é essencial que preveja ações, prazos e responsáveis para avaliar o quantitativo e as causas das licenças por motivo de saúde. Logo, requer os devidos ajustes. Após a elaboração pela Unidade e o acolhimento pelo

15 Art. 24. O processo específico de monitoramento será composto de: [...]

§ 1º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação

Relator, o plano de ação terá natureza de compromisso entre o Tribunal e o gestor¹⁶, bem como será monitorado pelo Tribunal de Contas.

Em vista disto, com fundamento na Resolução TC nº 0122/2015, em relação às contratações temporárias realizadas na área da educação, entendo ser pertinente determinar ao Município de Navegantes a apresentação de novo **Plano de Ação** a este Tribunal de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, no qual contemple planejamento visando ao cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes (Lei municipal nº 245/2015), com indicação dos responsáveis e prazos para realização de cada ação.

Deve ser acolhida a recomendação da DAP para adoção, pela Prefeitura de Navegantes, de instrumentos de planejamento dos afastamentos e revisão das concessões das licenças para trato de interesse particular, em consonância com o Prejulgado 2046¹⁷, tendo em vista a dificuldade de monitoramento por esta Corte de sua transformação em determinação proposta pelo MPC.

Por fim, diante da situação de excepcionalidade, proponho que o prazo sugerido pela DAP seja ampliado para 180 (cento e oitenta) dias.

16 Art. 24 [...]

§ 5º Após ser acolhido pelo Relator, o plano de ação terá a natureza de compromisso acordado entre o Tribunal e os gestores da unidade jurisdicionada.

- 17 1. 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.
2. A suspensão da licença, para trato de interesse particular, por iniciativa da Administração, deve ser motivada e calcada no interesse público e na necessidade de serviço.
3. A edição de ato administrativo despido de justa motivação pode ser objeto de revisão administrativa ou judicial. Se inexistente os motivos alegados para a interrupção da licença para trato de interesse particular, o ato é inválido. As responsabilidades devem ser apuradas frente ao caso concreto.
4. A concessão de licença para trato de interesse particular, por depender do exame da conveniência e oportunidade administrativas e do interesse público, situa-se no âmbito da discricionariedade administrativa, daí não ser apropriada a sua integração ao rol das situações que autorizam a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, haja vista a possibilidade de cessação da licença por interesse da Administração Pública.
5. Os motivos autorizadores da interrupção de licença para trato de interesse particular, mesmo quando requerida pelo servidor, assim como do deferimento da licença, devem se prender à oportunidade e conveniência administrativas e ao interesse público. A elaboração de um rol de causas determinantes ao ensejo da interrupção de licença não pode ser considerado *numerus clausus*, mas hipóteses às quais se podem agregar situações que denotem a prevalência do interesse público em razão da necessidade de serviço. Verificada a ocorrência de necessidade, ainda que temporária, de excepcional interesse público, legitimada resta a interrupção da licença para trato de interesse particular concedida ao servidor, sendo, por isso, imprópria a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal.

III – PROPOSTA DE VOTO

Estando os autos instruídos na forma regimental, submeto a presente matéria ao Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte proposta de voto:

1 – Conhecer do Relatório DAP nº 7185/2019, que trata de monitoramento do cumprimento da estratégia 18.1 (Meta 18) da Lei (municipal) nº 245/2015 (Plano Municipal de Educação - PME), concernente à relação entre profissionais do magistério em cargos efetivos e contratados temporariamente, abrangendo o período de no período de 01/01/2014 a 31/08/2018, **considerar irregulares** o ato abaixo relacionado, nos termos do art. 36, § 2º, "a" da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000:

1.1 Não atendimento do percentual de 90% (noventa por cento), no mínimo, de professores ocupantes de cargos de provimento efetivo e que estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, estabelecido na estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes, em descumprimento 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 (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 18, Estratégia 18.1, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) nº 245/2015 (item 2.1 do Relatório DAP nº 7185/2019).

2 – Determinar ao Poder Executivo Município de Navegantes, na pessoa do seu atual Gestor, que no prazo de **180 (cento e oitenta)** dias a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, com fulcro na Resolução n. TC-0122/2015, apresente a este Tribunal de Contas **Plano de Ação**, no qual contemple planejamento visando ao cumprimento da Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação de Navegantes (Lei municipal nº 245/2015), com indicação dos responsáveis e prazos para realização de cada ação.

3 – Alertar ao Poder Executivo do Município de Navegantes, que o não cumprimento das determinações contidas no item 2 desta deliberação implicará a cominação das sanções previstas no art. 70, VI e § 1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, conforme o caso, e o julgamento irregular das contas, na hipótese de reincidência no descumprimento de determinação, nos termos do art. 18, § 1º, do mesmo diploma legal.

4 - Determinar à Secretaria Geral (SEG), deste Tribunal, que acompanhe a deliberação constante do item 2 retrocitado e comunique à Diretoria Geral de Controle

Externo (DGCE), acerca do cumprimento das determinações para fins de registro no banco de dados e encaminhamento à diretoria de controle competente para as providências cabíveis.

5 – Recomendar à Prefeitura Municipal de Navegantes, que utilize instrumentos que permitam ou estimar o número aproximado dos afastamentos previsíveis, mediante acompanhamento do histórico desses afastamentos e elaborando escalas, bem como reveja os procedimentos relativos à concessão de licença prêmio e avalie as causas do número de licenças para tratamento de saúde concedidas, além de evitar a concessão de licença para tratamento 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.

6– Dar ciência da Decisão, do relatório e da proposta de voto que o fundamentam, bem como do DAP nº 7185/2019, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Navegantes, ao Controle Interno e à Assessoria Jurídica da Unidade.

Gabinete, em 16 de junho de 2020.

Gerson dos Santos Sicca
Relator