



Orientação Técnica nº 01/2020

(elaborada no âmbito do GT Covid-19, instituído pela Portaria _/2020)

Questionamento:

Que medidas poderão ser adotadas pelas prefeituras municipais em relação aos contratos temporários de professores, tendo em vista a suspensão das aulas motivada pela pandemia provocada pelo Covid-19?

Orientação técnica:

De pronto, importante dizer que as regras e disposições sobre contratações temporárias no âmbito municipal, inclusive de professores, devem ter previsão legal própria e específica (Resolução de Consulta 14/2010), em que se estabeleçam critérios e procedimentos como a **duração e a extinção dos contratos** (Resolução de Consulta 59/2011).

Nesse sentido, a legislação própria dos entes municipais deve tratar das formas de extinção dos contratos temporários.

Vejamos como exemplo a Lei Federal 8.745/93, que dispõe sobre a contratação temporária no âmbito da Administração Federal, e, que apesar de não se aplicar aos Estados e municípios, uma vez que não se trata de norma de caráter nacional, mas tão somente de âmbito federal, pode ser utilizada de forma subsidiária pelos entes públicos (Resolução de Consulta 51/2011).

De acordo com o art. 12 dessa Lei, o contrato temporário firmado extinguir-se-á, **sem direito a indenizações: a)** pelo término do prazo contratual; **b)** por iniciativa do contratado; e **c)** pela extinção ou conclusão de projetos especiais definidos pelo contratante. Por outro lado, a extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou entidade contratante, ocorrerá por **conveniência administrativa**, implicando em **pagamento ao contratado de indenização**.

Não há na Lei 8.745/93, e possivelmente em leis municipais, uma previsão tão específica com a possibilidade de extinção contratual devido à uma situação de emergência ou estado de calamidade pública. Dessa forma, a possibilidade de extinção por conveniência administrativa e



respectiva indenização abarcaria todas as outras situações fáticas que não se enquadrem nos casos sem indenização.

A questão oportuna que se quer solucionar é: No caso dos municípios que tenham tal previsão legal de extinguir contratos temporários por conveniência administrativa ou, caso não tenham, que se utilizam da Lei Federal de forma subsidiária para isso, tal procedimento seria o mais viável no atual cenário emergencial internacional instalado pela pandemia do Covid-19? E ainda: quais procedimentos alternativos podem ser adotados caso a rescisão desses contratos não seja o caminho mais viável?

Na jurisprudência do TCE/MT, há recorrentes julgados com determinações para extinção de contratos temporários em situações de prorrogações além de prazo permitido por lei; em casos que o município extrapola um número razoável de contratações temporárias; e quando adota o seletivo simplificado para atividades permanentes em detrimento da regra constitucional que é o concurso público (art. 37, II, CF/1988). Mas não há decisões recentes que tratem da extinção de contratos temporários por conveniência administrativa em decorrência de cenário emergencial ou estado de calamidade pública.

Dessa forma, a orientação informal aqui delineada tem como base as atuais recomendações de outros tribunais de contas, a legislação recente sobre o tema e alguns princípios basilares da Administração Pública, não representando parecer ou entendimento vinculativo da Corte de Contas.

Entende-se que, **neste momento**, diante do cenário internacional de emergência instalado e a partir das medidas referenciais já adotadas pelos diferentes entes públicos, inclusive os Governos Federal e Estadual, **a correta suspensão das aulas municipais não deve necessariamente implicar na rescisão ou suspensão dos contratos temporários dos professores**, apesar da possibilidade legal de rescisão por conveniência administrativa com respectiva indenização.

Primeiro, por se tratar de uma situação emergencial imprevisível (força maior) de alcance mundial, reconhecida pela Lei Federal 13.979/2020, e um estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal 6/2020 e pelo Decreto Estadual 424/2020, que tem implicado em medidas de quarentena e de isolamento humano por exigências de órgãos internacionais e federal (Portaria MS 356/2020), estaduais e municipais, **não seria razoável e**



nem juridicamente oportuno dispensar tais profissionais antes do término de vigência dos seus contratos, em vista de não terem dado causa à situação.

Segundo, ao se realizar a dispensa abrupta desses profissionais, os alunos municipais ficariam desamparados quando da volta às aulas, visto que o município teria que realizar um novo processo seletivo, o que demandaria tempo e novo dispêndio de recursos públicos, em prejuízo a princípios constitucionais como a eficiência e a economicidade. Lembrando que, segundo o TCE/MT, *“caracterizam-se como de **excepcional interesse público** aquelas funções públicas que são indispensáveis à prestação de **serviços públicos finalísticos**, como por exemplo serviços de saúde, **educação** e assistência social, e cuja interrupção ou descontinuidade possa causar prejuízos irremediáveis à população e/ou ao patrimônio público”* (Resolução de Consulta 51/2011).

Ressalte-se que no ambiente doutrinário e jurisprudencial define-se que a discricionariedade ou conveniência administrativa deve sempre atender ao **interesse público** e não ao privado.

O Governo Federal, **neste momento**, não adotou a dispensa de servidores temporários, e, estabelecendo como medida alternativa a **utilização do trabalho remoto** para muitos de seus servidores, apenas suspendeu a concessão de benefícios, durante esse trabalho, como horas extras, auxílio-transporte, adicionais de insalubridade e de periculosidade e gratificação para quem trabalha com raios x ou substâncias radioativas (Instruções Normativas 27 e 28 de 2020).

No mesmo sentido, o Governo do Estado de Mato Grosso adotou medidas emergenciais e excepcionais para as unidades educacionais, mas não recorreu à extinção de contratos temporários. Entre elas, a suspensão das atividades escolares a título de antecipação do recesso escolar que ocorreria no mês de julho, a redução da jornada de trabalho com realização de parte das atividades em regime de teletrabalho e o revezamento, em dias alternados, resguardando o quantitativo mínimo de servidores para garantir a preservação do funcionamento dos serviços considerados essenciais e prioritários (Decretos 407 e 416/2020).

Por meio do recente Decreto 432, de 31/03/2020, o Governo do Estado reforçou a necessidade de quarentena, a coibição a aglomerações em locais públicos e privados e a suspensão das aulas estaduais e municipais até 30/04.

O município de Cuiabá, por meio do Decreto 7.846/2020, suspendeu as atividades escolares nas escolas municipais, estabeleceu a disponibilização de material de ensino de reforço em



ambiente virtual e retirada física desse material na unidade escolar para o aluno que não tenha acesso ao ambiente virtual.

Assim, a Administração tem a opção de promover a alteração do prazo final dos contratos temporários dos professores, a fim de atender ao que preceitua seu objeto, principalmente no caso daqueles instrumentos que já estão em vias de vencimento, assegurando a prestação do serviço educacional necessário à conclusão do ano letivo que será por óbvio também prorrogado.

Para que o município não tenha que realizar o pagamento de salários a esses professores, sem obter uma contrapartida, devido ao obrigatório isolamento desses profissionais, deve regulamentar procedimentos como os já referenciados, a exemplo do uso de recursos tecnológicos para ministração de aulas à distância, com envio e acompanhamento de atividades para os alunos, que possam contar como carga horária e avaliações. Dessa forma, os professores temporários atuam em *home office* (teletrabalho). Em municípios em que o acesso restrito a esses recursos inviabilize tal possibilidade, os professores podem elaborar as atividades e pesquisas em material físico para que as unidades educacionais, adotando as medidas cabíveis de proteção, realizem a entrega aos alunos.

Outro caminho alternativo é a concessão de férias àqueles professores que tenham o direito legal ao gozo, visto que a agente público em regime de contrato temporário (art. 37, IX, CF/1988) é considerado “servidor público” para efeito de lhe ser assegurado os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, CF/1988), incluindo férias e 13º salário. Entendimento esse ratificado pelo TCE/MT nos Acórdãos 1.784/2006, 1.300/2006 e 549/2006.

Aliás, a Medida Provisória 927/2020 adotou medidas trabalhistas no atual cenário emergencial e de calamidade pública, prevendo o teletrabalho, trabalho remoto ou outro tipo de trabalho à distância, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, o banco de horas e o direcionamento do trabalhador para qualificação, que podem ser utilizadas de forma referencial no âmbito municipal para os professores temporários.

Dadas a excepcionalidade da atual situação e a função social da Administração Pública e do trabalho, além da incidência de princípios como o da solidariedade, da dignidade da pessoa humana e do interesse público, é recomendável que não se apliquem descontos na remuneração dos professores temporários, em decorrência da suspensão das aulas.



Dessa forma, como medida excepcional, a Administração Pública Municipal deve manter o pagamento mensal dos contratos temporários dos professores conforme os ajustes regulamentados, garantindo o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal e encargos, sendo que as ausências serão consideradas faltas justificadas, estando esses profissionais preparados para prontamente retornar às unidades de ensino para retomada das atividades.

Ademais, assim como os contratos de professores temporários não podem ser suspensos e esses profissionais não podem ficar sem receber sua remuneração, na hipótese de exigência de recuperação ou reposição de aulas e dias letivos não devem receber remuneração extra.

Ressalte-se a necessidade de os municípios redimensionarem a expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, devido ao decréscimo na arrecadação de receitas, reduzindo-se do montante esperado aquelas de realização improvável ou altamente incerta. Nesse particular, devem reavaliar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da Administração, portanto, inadiáveis, separando-as daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas ao mínimo necessário sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, **educação** e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte.

Por fim, importante frisar que como o TCE/MT não possui entendimento em sua jurisprudência que responda ao questionamento em seus exatos termos, a orientação aqui delineada **não vincula futuros julgamentos em caso concreto sobre a matéria**, o que pode significar entendimentos futuros divergentes por parte de conselheiros relatores.

No entanto, é fato que os tribunais de contas, frente ao cenário instalado, deverão ponderar, em seu controle externo concomitante e *a posteriori*, os fatos concretos, de forma a prestigiar a razoabilidade e a proporcionalidade, além de atuarem com flexibilidade, imbuídos do espírito colaborativo e pedagógico, com amparo inclusive na Resolução Conjunta CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM nº 1, de 27/03/2020.



Conclusão:

Muito embora possa haver previsão em lei local tratando da extinção dos contratos temporários por meio da conveniência administrativa, **o momento exige medidas de preservação de emprego e renda.**

Nesse sentido, recomenda-se ao administrador público municipal que, em vez de rescindir ou suspender contratos temporários de professores, mantenha-os ativos e com a respectiva remuneração, adotando a regulamentação de medidas alternativas durante a suspensão das aulas, a exemplo de: alteração do prazo final dos contratos; uso de recursos tecnológicos para ministração de aulas à distância ou elaboração de atividades para retirada na unidade educacional; concessão de férias aos professores com direito ao gozo; aproveitamento e antecipação de feriados; banco de horas; e direcionamento do trabalhador para qualificação.

Cuiabá-MT, 1º/abril/2020.

Elaborada por:

Natel Laudo da Silva
Auditor Público Externo da Consultoria Técnica/Segecex

Validada por:

Risodalva Beata de Castro
Auditora Pública Externa da Segepres

Flávio Vieira
Secretário Geral da Presidência