



AUDITORIA OPERACIONAL NA CONCESSÃO DE LICENÇAS MÉDICAS E ABSENTEÍSMO DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL

Processo: 230.928/2016

Relator: Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Objeto da fiscalização: Avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações de professores do Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande

Supervisão e coordenação: Luiz Eduardo da Silva Oliveira

Execução dos trabalhos de campo: Bruno de Paula Santos Bezerra - Auditor Público Externo e Marta Rita de Campos Souza - Auditora Pública Externa

Elaboração do relatório: Luiz Eduardo da Silva Oliveira - Auditor Público Externo

Período de auditoria: março a setembro de 2016

Jurisdicionados avaliados:

1. Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá

Gestores:

Mauro Mendes Ferreira - Prefeito Municipal de 2013 a 2016

Emanuel Pinheiro - Prefeito Municipal a partir de 1.1.17

Gilberto Gomes de Figueiredo - Secretário Municipal de Educação de 1.1.13 a 30.3.16

Marioneide Angélica Kliemaschewsk - Secretária Municipal de Educação de 31.3.16 a 31.12.16

Mabel Strobel Moreira da Silva - Secretário Municipal de Educação a partir de 2.1.17

2. Fundo Municipal de Previdência de Cuiabá

Gestor: Fernando Jorge Mendes de Oliveira - Secretário Adjunto da Previdência a partir de 2.1.15

3. Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande

Gestores:

Lucimar Sacre de Campos - Prefeita Municipal a partir de 7.5.15

Zilda Pereira Leite de Campos - Secretária Municipal de Educação de 20.5.15 a 20.6.16

Sílvio Fidélis - Secretário Municipal de Educação a partir de 30.6.16

4. Instituto de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Várzea Grande

Gestor: Juarez Toledo Pizza - Presidente a partir de 2.1.15



RESUMO

O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações de professores do Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande.

A metodologia utilizada envolveu: visita a 22 unidades escolares municipais de Ensino Fundamental (11 municipais em Cuiabá e 11 municipais em Várzea Grande), aplicação de entrevistas semiestruturadas e questionários presenciais a diretores, coordenadores pedagógicos e professores; aplicação de questionário eletrônico a 82 escolas municipais de Cuiabá e de 61 escolas municipais de Várzea Grande; entrevistas com Secretários Municipais de Educação e representantes dos Fundos de Previdência de ambos os municípios.

A análise documental englobou informações das unidades avaliadas; consulta à legislação; análise quantitativa e qualitativa de dados documentais dos *stakeholders* envolvidos; consulta a dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação - MEC e análise de documentos e dados requisitados aos municípios.

Em Cuiabá, foram constatadas fragilidades na legislação municipal acerca das readaptações de função. Ainda, foi identificada insuficiência de ações de prevenção laboral de forma específica a atender aos profissionais do magistério e evitar os afastamentos das salas de aula.

Com relação ao Município de Várzea Grande, constatou-se limitação de informações gerenciais e analíticas e o encaminhamento de dados incompatíveis com as solicitações. Desse modo, foi impossibilitada a análise conclusiva da atual situação do município acerca do tema da auditoria.

Após identificar as principais causas do absenteísmo de professores por licenças médicas e readaptações em Cuiabá, a análise permitiu formular recomendações que visam contribuir com a gestão municipal da educação e mitigar as fragilidades que contribuem para o afastamento dos professores das salas de aula.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Antecedentes.....	7
1.2 Identificação do objeto da auditoria	8
1.3 Objetivo e escopo.....	8
1.4 Metodologia.....	9
1.5 Limitações	9
1.6 Relevância social do objeto avaliado	9
1.7 Dados e indicadores.....	10
1.8 Materialidade do objeto avaliado	12
2. AFASTAMENTOS DE PROFESSORES EM CUIABÁ.....	13
2.1 Licenças para tratamento de saúde.....	14
2.2 Auxílio-doença.....	15
2.2.1 Critérios normativos	15
2.2.2 Situação encontrada	16
2.3 Readaptações	17
2.3.1 Critérios normativos	17
2.3.2 Situação encontrada	19
2.4 Licença para acompanhamento de familiares	22
2.4.1 Critérios normativos	22
2.4.2 Situação encontrada	23
2.5 Atuação do Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá.....	24
2.5.1 Critérios normativos	24
2.5.2 Situação encontrada	24
3. APRESENTAÇÃO DAS CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E PROPOSTAS.....	27
3.1 Doenças que causam o afastamento	27
3.2 Principais causas dos afastamentos.....	28
3.2.1 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação	28
3.2.2 Deficiências na infraestrutura das escolas e salas de aula	30
3.2.3 Carga horária excessiva	33



3.2.4 Conflitos entre professores e alunos	35
3.2.5 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a Educação especial	35
3.3 Consequências.....	36
3.4 Propostas	37
4. PANORAMA IDENTIFICADO EM VÁRZEA GRANDE	39
4.1 Principais causas dos afastamentos na percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores	39
4.1.1 Carga horária excessiva	39
4.1.2 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a Educação especial	39
4.1.3 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação	40
4.1.4 Conflitos entre professores e alunos	41
4.2 Propostas	41
5. CONCLUSÃO	43
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	44
REFERÊNCIAS	47
Anexo 1 - Classificação Internacional de Doenças - CID 10	49
Anexo 2 – Relatório de concessões de licenças/afastamentos/readaptações de servidores – Cuiabá-Prev.....	50

LISTA DE SIGLAS

CID - Classificação Internacional de Doenças

Cuiabá-Prev - Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cuiabá

DORT - Doenças Osteomusculares Relacionadas ao Trabalho

DVR - Diagrama de Verificação de Risco

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Atenção Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LER - Lesões por Esforços Repetitivos

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

OS - Ordem de Serviço

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

Sintep - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso

Siope - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME - Secretaria Municipal de Educação

TCE/MT - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de aprendizado dos alunos de Cuiabá na Prova Brasil	11
Gráfico 2 - Índice de aprendizado dos alunos de Várzea Grande na Prova Brasil	11
Gráfico 3 - Percentual do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais do magistério	12
Gráfico 4 - Evolução do quadro geral de afastamentos de servidores em Cuiabá	14
Gráfico 5 - Readaptações de profissionais do magistério da rede pública de educação de Cuiabá por tipo de CID.....	19
Gráfico 6 - Prazo médio de duração das readaptações dos profissionais do magistério da SME Cuiabá	20
Gráfico 7 - Principais causas para o afastamento de professores	27
Gráfico 8 - Percepção dos coordenadores sobre a sala de aula.....	31
Gráfico 9 - Percepção dos coordenadores sobre a infraestrutura da escola	31
Gráfico 10 - Percepção dos diretores escolares de Cuiabá sobre os vínculos dos professores.....	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrículas na rede de Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande	10
Tabela 2 - Composição do quadro de professores nas redes municipais avaliadas	11
Tabela 3 - Despesas liquidadas no Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande	12
Tabela 4 - Quadro de afastamentos de professores na rede de ensino de Cuiabá	17
Tabela 5 - Incidência de readaptações	21
Tabela 6 - Conclusão das avaliações periciais realizadas nos 311 servidores readaptados da SME Cuiabá	25

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Situação encontrada na Escola Municipal Maria Betty de Souza Pires visitada em 27.7.16 .	33
Foto 2 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma	33
Foto 3 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma	33
Foto 4 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma	33



1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. Esta auditoria, de natureza operacional, foi autorizada pela Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT com o objetivo de avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações de função de professores de Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande.

2. Com base no estudo de normas, artigos técnicos especializados e em documentos fornecidos pelos órgãos envolvidos, foi feito levantamento das questões mais relevantes a fim de identificar pontos de melhorias para mitigar o absenteísmo de professores nos municípios avaliados.

3. Considerando a responsabilidade municipal no desenvolvimento do Ensino Fundamental e a importância do tema na relação ensino-aprendizagem, o objeto da auditoria foi aprovado pela administração, em consonância com o Plano Estratégico 2016/2017 do TCE/MT e incluída no Plano Anual de Fiscalização da instituição.

4. De acordo com o Plano Anual de Atividades da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais, foi expedida a Ordem de Serviço Eletrônica nº 9.444/2016, para o início dos trabalhos.

5. Durante a fase de planejamento foram executadas as seguintes atividades:

- a) seleção e leitura de material bibliográfico;
- b) revisão da legislação;
- c) consultoria com especialista no tema;
- d) entrevistas com *stakeholders*;
- e) reuniões com os Secretários Municipais de Educação de Cuiabá e Várzea Grande, com os responsáveis pelas Perícias Médicas dos Institutos de Previdência de Cuiabá e Várzea Grande e representantes do Sindicato dos Servidores da Educação e da União dos Dirigentes Municipais de Educação de Mato Grosso;
- f) elaboração de técnicas de diagnósticos - Análise *SWOT*¹, Diagrama de Verificação de Risco - DVR² e análise *Stakeholder*³;

¹ Técnica de diagnóstico que visa diagnosticar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto de auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de identificar as possíveis áreas a investigar.

² Técnica de diagnóstico, elaborada com base na análise *SWOT*, que visa identificar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão.

³ Análise *stakeholder* - Técnica de diagnóstico que visa identificar os principais grupos de interesse do objeto de



- g) elaboração de matriz de planejamento;
- h) elaboração de cronograma de auditoria;
- i) realização de painel de referência com *stakeholders*, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- j) elaboração e teste de instrumentos de coleta de dados.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

6. Fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso têm demonstrado evolução na proporção entre professores contratados e efetivos nas redes municipais de ensino⁴. Tal situação é consequência direta de fragilidades na gestão de recursos humanos nas redes municipais de ensino.

7. Por meio de auditoria operacional⁵ realizada na gestão do Ensino Fundamental em Mato Grosso, que reuniu uma amostra de 21 municípios, evidenciou-se que 85,7% dos entes avaliados não possuem mecanismos e controles suficientes que permitam acompanhar a evolução dos afastamentos de professores, assim como suas motivações.

8. Diante desse panorama, considerando a necessidade de fixação dos professores em sala de aula, a auditoria teve como objeto mensurar a atuação da gestão de recursos humanos para a mitigar os afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações.

1.3 Objetivo e escopo

9. O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para o enfrentamento da evolução dos afastamentos dos professores de Ensino Fundamental nas redes municipais de Cuiabá e Várzea Grande, assim como identificar eventuais fragilidades e propor melhorias para contribuir com os gestores para a fixação destes profissionais em sala de aula.

10. O escopo da auditoria abrangeu unidades de Ensino Fundamental localizadas nos municípios avaliados, Institutos de Previdência e Secretarias Municipais de Educação.

11. Para atingir o objetivo, foi estipulada a seguinte questão de auditoria:

- Em que medida a gestão de recursos humanos contribui para a mitigação dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações dos professores do Ensino Fundamental nas redes públicas de educação de Cuiabá e Várzea Grande?

auditoria e verificar opiniões, conflitos de interesses e informações relevantes.

⁴ A exemplo dos relatórios de contas anuais de Governo do Estado e de contas anuais de Seduc/MT.

⁵ Tribunal de Contas do Estado. Relatório da Auditoria Operacional na gestão escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso. Autos digitais nº 23.132-0/2015.



12. Para responder à questão, a auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos de análise: a) identificação das principais causas e das principais doenças motivadoras dos afastamentos; b) avaliação da gestão e monitoramento das concessões de licenças médicas; c) identificação das ações e programas adotados na prevenção laboral; d) análise da evolução das licenças médicas e o impacto nos gastos de pessoal.

1.4 Metodologia

13. Durante a fase de execução da auditoria, foi aplicado questionário eletrônico aos diretores de 82 escolas de Ensino Fundamental em Cuiabá e 61 unidades de Várzea Grande. Também foram realizadas entrevistas com os Secretários Municipais de Educação de Cuiabá e de Várzea Grande e representantes dos Fundos de Previdência destes municípios.

14. Foram realizadas visitas a 22 unidades escolares municipais (11 municipais em Cuiabá e 11 municipais em Várzea Grande). Nessa etapa, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas e questionários presenciais a diretores, coordenadores pedagógicos e professores.

15. Ainda, procedeu-se à análise quantitativa e qualitativa de dados documentais; consulta à legislação específica; consulta aos dados oficiais disponibilizados pelo Ministério de Educação - MEC e consulta a especialista no tema⁶.

1.5 Limitações

16. A auditoria teve limitações em decorrência da greve de professores da rede municipal de ensino de Várzea Grande, remessa de documentos incompletos e inexistência de informações solicitadas.

17. Tais limitações impediram a continuidade da auditoria em relação a esse município. Desse modo, diante da impossibilidade de se realizar análise conclusiva a partir dos dados recebidos de Várzea Grande, este relatório apresentará apenas o panorama identificado na rede de ensino de Cuiabá.

1.6 Relevância social do objeto avaliado

18. Estudos demonstram que, no atual contexto das redes públicas de ensino, o desenvolvimento do trabalho docente expõe os professores a relações conflituosas e situações cotidianas da profissão que pode gerar doenças laborais e afastar os profissionais das salas de aula.

⁶ Especialista – Professor Carlos Eduardo Sanchez.



19. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40, § 5º, reconhece essa realidade ao possibilitar a aposentadoria dos profissionais do magistério após 25 anos de efetivo exercício da profissão, tempo inferior ao exigido dos ocupantes dos demais cargos públicos.

20. Ocorre que, mesmo se tratando de profissão regida por uma condição especial de inativação, em Mato Grosso e seus municípios, verifica-se elevado índice de licenças médicas para tratamento de saúde e readaptações por parte dos professores da rede pública de ensino.

1.7 Dados e indicadores

21. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira - Inep, o Município de Cuiabá tem 82 unidades escolares em sua rede de Ensino Fundamental. Em Várzea Grande são 61 unidades.

22. De acordo com dados do Censo Escolar de 2015, demonstrados na tabela 1, a rede municipal de Ensino Fundamental de Cuiabá tem 29.129 alunos matriculados, 93,33% na zona urbana e 6,67% na zona rural.

23. Neste mesmo período, o censo do Inep registrou um quantitativo de 15.569 matrículas em Várzea Grande, 92,14% na zona urbana e 7,86% na zona rural.

Tabela 1 - Matrículas na rede de Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande

Ano da matrícula	Cuiabá			Várzea Grande		
	Urbanas	Rurais	Total	Urbanas	Rurais	Total
1º	5.346	292	5.638	2.943	175	3.118
2º	5.202	280	5.482	2.788	172	2.960
3º	5.284	337	5.621	3.214	198	3.412
4º	3.511	193	3.704	2.436	143	2.579
5º	3.014	236	3.250	1.828	200	2.028
6º	2.884	236	3.120	757	103	860
7º	798	143	941	174	88	262
8º	673	103	776	149	78	227
9º	476	121	597	57	66	123
Totais	27.188	1.941	29.129	14.346	1.223	15.569

Fonte: Censo Escolar 2015/Inep.

24. No que se refere aos professores do Ensino Fundamental, Cuiabá tem 41,62% do seu quadro composto por servidores efetivos. Por sua vez, Várzea Grande, tem 57,88% do seu quadro formado por professores efetivos.

25. Na tabela 2 apresenta-se o número de professores efetivos e contratados nessas duas redes de ensino em dezembro de 2015, conforme informações encaminhadas pelas Secretarias Municipais de Educação:



Tabela 2 - Composição do quadro de professores nas redes municipais avaliadas

Município	Efetivos	Contratados	Total
Cuiabá	1.932	2.710	4.642
Várzea Grande	848	617	1.465

Fonte: Secretarias Municipais de Educação de Cuiabá e Várzea Grande.

26. Com relação à qualidade do ensino nesses municípios, avaliada pelo desempenho na Prova Brasil⁷, conforme dados apresentados nos gráficos 1 e 2, constatou-se que:

- ✓ Cuiabá apresentou evolução nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental - de 2007 a 2015, o desempenho dos alunos dos anos iniciais (5º ano) passou de 4,54 para 5,59 no indicador de aprendizagem⁸. Em relação aos anos finais, os índices evoluíram de 4,24 para 4,82 no mesmo período;
- ✓ Várzea Grande apresentou evolução nos anos iniciais e decréscimo nos anos finais - de 2007 a 2015, o desempenho dos alunos dos anos iniciais passou de 4,58 para 5,47. Em relação aos anos finais, os índices reduziram de 4,10 para 4,01.

Gráfico 1 - Índice de aprendizado dos alunos de Cuiabá na Prova Brasil

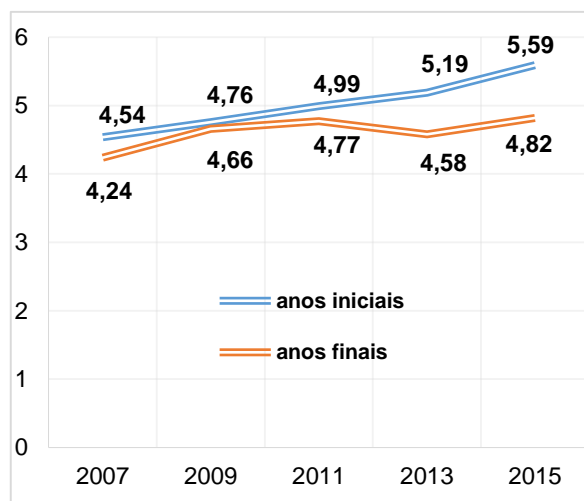
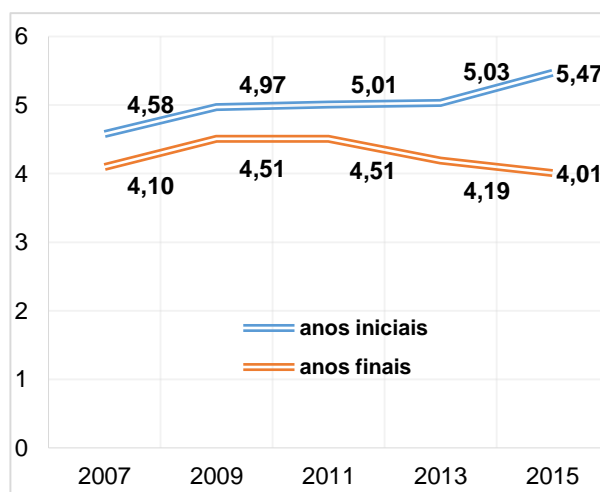


Gráfico 2 - Índice de aprendizado dos alunos de Várzea Grande na Prova Brasil⁹



Fonte: Censo Escolar 2015/Inep.

⁷ Mede a qualidade do ensino por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Nacional - Ideb e indicadores de aprendizado.

⁸ O indicador de aprendizado varia de 0 até 10 e é a nota padronizada em Português e Matemática de acordo com a Prova Brasil.

⁹ A análise considerou a mesma nota obtida em 2009 para o ano de 2011 uma vez que os dados referentes a este último exercício não constam no cadastro do Inep.



1.8 Materialidade do objeto avaliado

27. Conforme dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, de 2013 e 2015, as despesas liquidadas com Ensino Fundamental evoluíram 0,54% em Cuiabá e 56% em Várzea Grande, conforme demonstra a tabela 3.

Tabela 3 - Despesas liquidadas no Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande

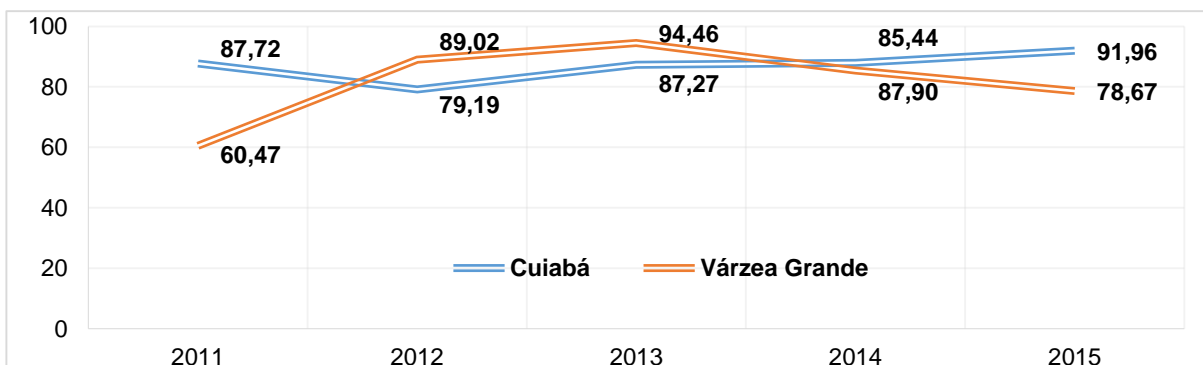
Despesas liquidadas em Ensino Fundamental				
Município	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	% de evolução (2013 a 2015)
Cuiabá	223.022.165,84	202.002.238,41	224.226.342,06	0,54%
Várzea Grande	44.780.965,85	76.879.547,82	69.861.131,41	56,01%

Fonte: Siope.

28. Ainda de acordo com o Siope, entre 2011 e 2015, o percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério aumentou gradativamente, conforme demonstrado no gráfico 3: em Cuiabá passou de 87,72% para 91,96%; em Várzea Grande, de 60,47% para 78,67%.

29. O art. 22 da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 determina a aplicação mínima de 60% na remuneração dos profissionais do magistério.

Gráfico 3 - Percentual do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais do magistério



Fonte: Siope.

30. Os dados do Siope demonstram também que os dois municípios cumprem o disposto¹⁰ no art. 212 da Constituição Federal, que determina que estados e municípios apliquem no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. De acordo com as informações extraídas do sistema, em 2015, Cuiabá aplicou 25,39% e Várzea Grande aplicou 25,14% das referidas receitas em MDE.

¹⁰ A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



2. AFASTAMENTOS DE PROFESSORES EM CUIABÁ

Considerando o quadro geral de servidores da Prefeitura Municipal de Cuiabá, constata-se que um em cada três servidores efetivos afastados de suas funções devido a tratamento de saúde, licença para acompanhamento de familiar e readaptações, são professores.

31. De acordo com pesquisas científicas¹¹ em relação a outras redes de ensino do país, as doenças ocupacionais relacionadas à profissão da docência podem ter como consequência:

- ✓ Afastamento temporário ou permanente;
- ✓ Incapacidade provisória ou permanente para o trabalho;
- ✓ Necessidade de readaptação;
- ✓ Abandono da docência;
- ✓ Perda da qualidade e do sentido do trabalho.

32. Por meio da auditoria constatou-se que esse panorama reflete a situação encontrada na Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

33. Considerando as informações do Cuiabá-Prev¹², identificou-se que o volume de afastamentos motivados por doenças decorrentes das atividades da docência é proporcionalmente maior quando comparado às ocorrências que envolvem o restante dos servidores do quadro da Prefeitura Municipal – um em cada três afastamentos refere-se a professores.

34. A seguir, será apresentada a situação encontrada referente às licenças para tratamento de saúde, auxílio-doença, readaptações e licença para acompanhamento de familiar. Após, serão apresentadas as principais causas e consequências do panorama identificado na rede de ensino de Cuiabá. Por fim, serão apresentadas as propostas de recomendações para mitigar as fragilidades.

35. Conforme já foi exposto no Capítulo 1, limitações em relação à disponibilidade de informações e encaminhamento de dados incompatíveis com as solicitações impediram a análise conclusiva da auditoria em relação à Várzea Grande.

¹¹ Sindicato dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo – Apeoesp. **A saúde dos professores.** Disponível em: <www.apoesp.org.br/d/sistema/publicacoes/390/arquivo/1-saude-dos-professores.pdf>. Acesso em: 10 dez.16. Todos pela Educação: **Depressão tira 1.210 professores de sala da rede estadual do Rio.** Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/32907/depressao-tira-1.210-professores-de-sala-da-rede-estadual-do-rio/>>. Acesso em: 5 dez.16.

¹² Em atendimento ao Ofício nº 241/2016/EDU.

2.1 Licenças para tratamento de saúde

De 2014 a 2016, o número de licenças para tratamento de saúde aumentou 100% dentre os professores da rede municipal de educação de Cuiabá/MT.

36. Por meio da análise documental de dados, constatou-se que o quantitativo total de licenças para tratamento de saúde, auxílios-doença e readaptações no âmbito da Prefeitura Municipal de Cuiabá foi semelhante em 2014 e 2016.

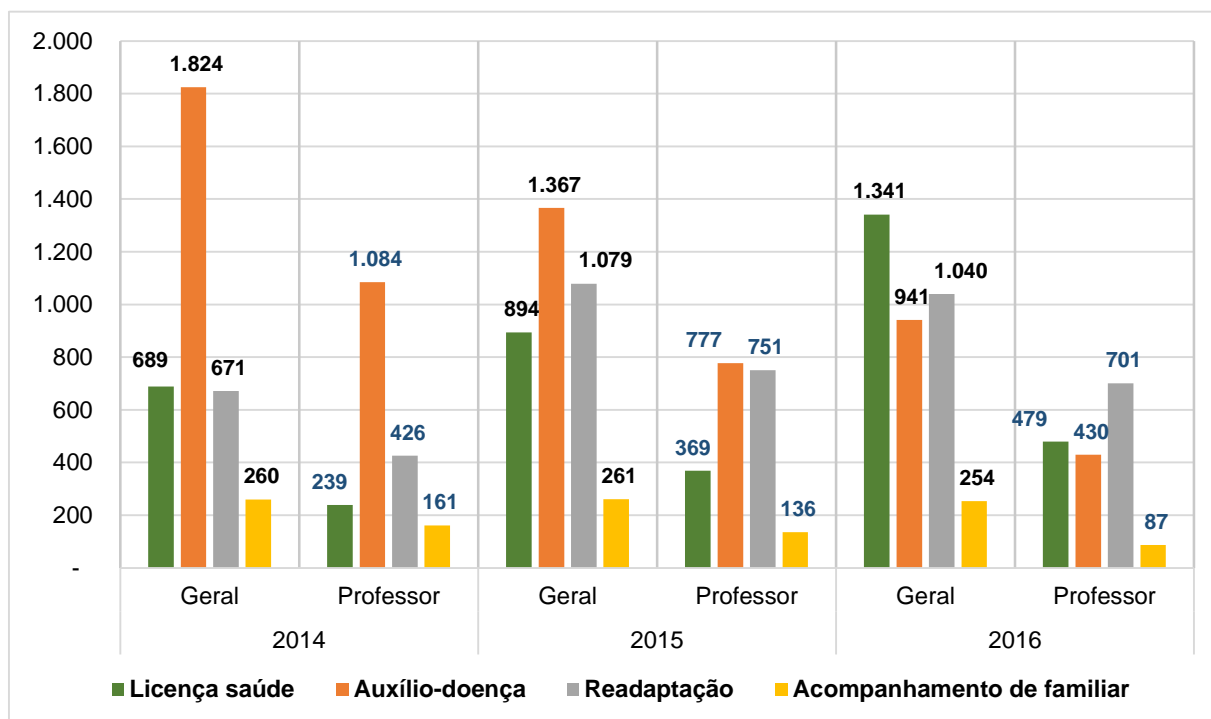
37. Por outro lado, no que se refere a professores, houve crescimento de 100,42% nos casos de licenças saúde e de 64,55% no de readaptações.

38. Ainda, foi identificado um decréscimo acentuado no número de auxílios-doença: passou de 1.084 em 2014 para 430 em 2016.

39. Desse modo, constatou-se que, em 2014, os afastamentos de professores foram equivalentes a 55,46% do quadro geral de licenças, auxílio-doença e readaptações dos demais profissionais do município. Em 2016, esse percentual caiu para 47,45%.

40. O gráfico 4 demonstra a evolução de 2014 a 2016 das ocorrências que levaram ao afastamento do quadro geral (todos os servidores, exceto professores) da Prefeitura Municipal e do quadro de professores:

Gráfico 4 - Evolução do quadro geral de afastamentos de servidores em Cuiabá



Fonte: Equipe de auditoria com dados do Cuiabá-Prev.

41. A mudança no panorama de concessão de licenças foi resultado da atuação do Cuiabá-Prev, conforme será tratado no tópico 2.5.2.

42. Durante as visitas às unidades escolares da amostra, foi perguntado aos professores: *Você já necessitou se licenciar por motivos de saúde?* 50% dos professores responderam “sim”.

43. Em questionário eletrônico¹³ aplicado aos diretores, constatou-se que:

- ✓ 79% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores afastados para tratamento de saúde ou tratamento de saúde de familiar;
- ✓ 41,9% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores readaptados de forma permanente.

44. Nas unidades escolares inspecionadas pela equipe de auditoria, questionário semelhante foi aplicado aos diretores. Após a compilação das respostas, pôde-se constatar que:

- ✓ 75% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores afastados para tratamento de saúde ou tratamento de saúde em pessoa da família;
- ✓ 33,3% dos respondentes afirmaram que em sua unidade existem professores readaptados de forma permanente.

45. Quando perguntados sobre as razões para o aumento na proporção de professores contratados na rede, 66,66% dos respondentes afirmaram que o quadro se deve ao “afastamento de professores efetivos por licença para tratamento de saúde”. Sobre o tema, cabe destacar¹⁴:

Em 2015, foram realizadas 667 contratações de professores temporários para substituir profissionais do magistério em licenças médicas. Essas contratações corresponderam a R\$ 1.569.732,24.

2.2 Auxílio-doença

2.2.1 Critérios normativos

46. A Lei Municipal nº 399, de 24 de novembro de 2015, reestruturou o regime próprio de previdência social dos servidores públicos de Cuiabá. O dispositivo legal tratou de do auxílio-doença em sua subseção II, conforme segue:

¹³ De um total de 82 unidades escolares que receberam a pesquisa eletrônica, 62 apresentaram as respostas até o prazo estipulado para o encerramento - índice de resposta foi de 75,60%.

¹⁴ Encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação em atendimento ao Ofício nº 97/2016/EDU.



Art. 15 O auxílio-doença será devido ao segurado que ficar incapacitado para o exercício da função, em gozo de licença para tratamento de saúde por mais de (30) trinta dias consecutivos, e corresponderá a 91% (noventa e um por cento) sobre a última remuneração de contribuição do segurado.

§ 1º Não será devido auxílio doença ao segurado que se filiar ao CUIABÁ-PREV já portador de doença ou lesão invocada como causa para concessão do benefício, salvo quando a incapacidade sobrevir por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

§ 2º Em se verificando doença preexistente no ato de admissão do servidor, deve o médico oficial do Município de Cuiabá apor no laudo médico tal enfermidade, sob pena de responsabilidade, caso em que a Administração Pública registrará referida circunstância na vida funcional do servidor.

§ 3º O médico perito do Município de Cuiabá somente poderá indeferir a concessão de auxílio doença, sob o argumento de existência de doença preexistente do servidor, se tal circunstância tiver sido registrada nos assentamentos funcionais do servidor quando da sua admissão ao serviço público municipal, salvo se de outra forma for comprovada a doença preexistente, inclusive, com possibilidade da Administração Pública esgotar os meios de prova disponíveis.

§ 4º Será devido auxílio doença ao segurado que sofrer acidente de qualquer natureza.

47. A legislação atinente ainda prescreve que o servidor faz jus ao auxílio-doença a partir do 31º dia de afastamento motivado por licença para tratamento de saúde. Nessa oportunidade, o ônus da remuneração do servidor é repassado para o instituto de previdência.

Art. 16. Durante os primeiros 30 (trinta) dias consecutivos de afastamento da atividade por motivo de doença, incumbe ao município pagar ao segurado sua remuneração.

§ 1º Cabe ao município promover o exame médico e o abono das faltas correspondentes aos primeiros 30 (trinta) dias de afastamento;

§ 2º Quando a incapacidade ultrapassar 30 (trinta) dias consecutivos, o segurado será submetido à perícia médica do CUIABÁ-PREV.

48. Além da readaptação, outras situações repercutem na cessação do benefício de auxílio-doença e estão expressos na Lei que trata do tema, conforme segue:

Art. 19. O auxílio doença cessa pela recuperação da capacidade para o trabalho e pela transformação em aposentadoria por invalidez.

Parágrafo único. O segurado que ficar incapacitado para o exercício da função, em gozo de auxílio doença por mais de 24 (vinte e quatro) meses consecutivos, terá o benefício de auxílio doença convertido em aposentadoria por invalidez, mediante avaliação médico-pericial.

2.2.2 Situação encontrada

49. Conforme demonstram os dados da tabela 4, de 2014 a 2016, houve um decréscimo de 58,65% no quantitativo de concessões de auxílio-doença.



Tabela 4 - Quadro de afastamentos de professores na rede de ensino de Cuiabá

Ano	2014	2015	2016	% 2016 / 2014
Licença para tratamento de saúde	239	369	479	+100,42%
Auxílio-doença	1.084	777	430	-60,33%
Readaptação	426	751	701	+64,55%
Total	1.749	1.897	1.610	-7,94%

Fonte: Cuiabá-Prev.

50. Ainda, de acordo com relatórios encaminhados pelo setor de atendimento Psicossocial da SME Cuiabá, 51% dos atendimentos relativos a auxílio-doença registrados no setor de janeiro a novembro de 2016, referiam-se a professores.

51. Sobre o impacto financeiro gerado pelos afastamentos, é importante destacar que, a cada professor afastado, a gestão municipal é obrigada a contratar um docente temporário para substituí-lo em sala de aula.

52. Por outro lado, a redução significativa no número de benefícios relativos a auxílio-doença desde 2014 se deve ao fato de o setor de perícia ter atuado no sentido de estabelecer criteriosamente os prazos dos afastamentos motivados por tratamentos de saúde.

2.3 Readaptações

2.3.1 Critérios normativos

53. A readaptação é uma forma de provimento que pode ser utilizada como estratégia para a recuperação da capacidade laboral (ainda que exercendo outras atividades) e reinserção do servidor em função compatível com sua limitação.

54. O principal critério para a readaptação do professor é a avaliação pericial da sua capacidade para o trabalho. A concessão deste benefício depende de prévia inspeção realizada por junta médica que, constatando a limitação, afastará o profissional da sala de aula.

55. A readaptação foi tratada pela Lei Complementar nº 93, de 23 de junho de 2003, que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Cuiabá. De acordo com este dispositivo legal:

Art. 32 Readaptação é a investidura do servidor em cargo público de atribuições e responsabilidades compatíveis com a superveniente limitação de sua capacidade física ou mental, apurada em inspeção médica.

§ 1º Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º A readaptação será efetivada para cargo público de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo público, ficará em disponibilidade nos termos do art. 36, até a ocorrência de vaga.

56. Vale citar ainda os artigos 17 e 18 da Lei Complementar¹⁵ nº 399, de 24 de novembro de 2015, de acordo com os dispositivos:

Art. 17 O segurado em gozo de auxílio-doença está obrigado, independentemente de sua idade e sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo do Cuiabá-Prev, nos termos definidos em Decreto, e, se for o caso, a processo de **readaptação profissional**; (grifo nosso)

Art. 18 O segurado em gozo de auxílio-doença, insuscetível de sua recuperação para sua atividade habitual, deverá submeter-se a processo de **readaptação profissional** para exercício de outra atividade até que seja dado como habilitado para o desempenho de nova atividade que lhe garanta a subsistência, ou, quando considerado não recuperável, deverá ser aposentado por invalidez. (sem grifo no original)

57. A legislação municipal também tratou da readaptação de professores por meio da edição da Portaria nº 556, de 6 de novembro de 2015, da Secretaria Municipal de Educação. Os termos da norma estabelecem que:

Art. 32. Os profissionais da educação em readaptação de função definitiva e/ou temporária desenvolverão atividades pedagógicas-administrativas pertinentes ao cargo, de acordo com as possibilidades de atuação e associados às necessidades da unidade educacional, exceto TMD e TAE.

Art. 33. Os profissionais em readaptação definitiva e/ou temporária deverão desenvolver, no mínimo 03 (três), atividades pedagógico-administrativas na Unidade Educacional, a saber:

I - Professor:

- I. Apoio à coordenação pedagógica;
- II. Apoio em atividades pedagógicas, desenvolvidas com o acervo bibliográfico;
- III. Apoio a projetos pedagógicos dos professores, desenvolvidos em sala de aula;
- IV. Apoio aos programas educativos;
- V. Suporte pedagógico a projetos de incentivo à leitura;
- VI. Monitoramento das ações educativas das crianças de zero a cinco anos;
- VII. Acompanhamento dos alunos e familiares, na garantia da permanência e sucesso escolar (Projeto Caracol); [...]

Art. 34. É de responsabilidade da Equipe Gestora e CDUE a definição das atividades pedagógico-administrativas previstas no Art.33, para atribuição dos profissionais readaptados de função definitiva e/ou temporária.

58. A compreensão da legislação atinente permite à conclusão de que, após a constatação da necessidade de readaptação pela perícia médica, cabe à Secretaria Municipal de Educação realocar o professor em atividades de cunho pedagógico-administrativo.

59. Cabe lembrar que a readaptação é uma forma de provimento que gera a vacância do cargo público, desde que tenha caráter permanente. Conforme a Lei Complementar¹⁶ nº 220, de 22 de dezembro de 2010:

¹⁵ Reestrutura o regime próprio de previdência social do Município de Cuiabá e dá outras providências.

¹⁶ Institui a Carreira dos Profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

Art. 30 A vacância do cargo público decorrerá de:
[...] III - readaptação em caráter permanente [...];

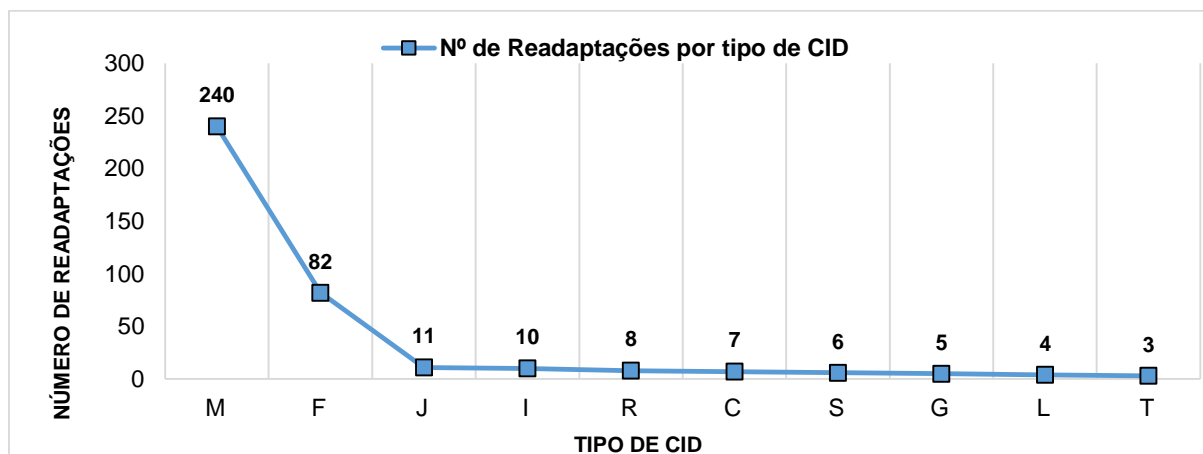
2.3.2 Situação encontrada

60. Por meio do Ofício nº 01/2017/EDU, requereu-se ao Cuiabá-Prev o quantitativo de processos deste tipo de afastamento em 2016. A relação, encaminhada em resposta à solicitação, contém dados relativos a 1º de janeiro e 31 de dezembro e indica um total de 1.741 ocorrências de readaptações naquele ano, das quais 701 (40,26%) são referentes a professores.

61. Ainda, o quantitativo de readaptações representou 36,28% do total de 1.932 cargos efetivos de professor na rede municipal de educação de Cuiabá.

62. O gráfico 5 apresenta o número de readaptações por tipo de CID¹⁷ entre janeiro e maio de 2016, demonstrando que 60,45% profissionais do magistério estavam em readaptação por doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo (CID M) e 20,65% por doenças relacionadas a transtornos mentais e comportamentais.

Gráfico 5 - Readaptações de profissionais do magistério da rede pública de educação de Cuiabá por tipo de CID



Fonte: Cuiabá-Prev.

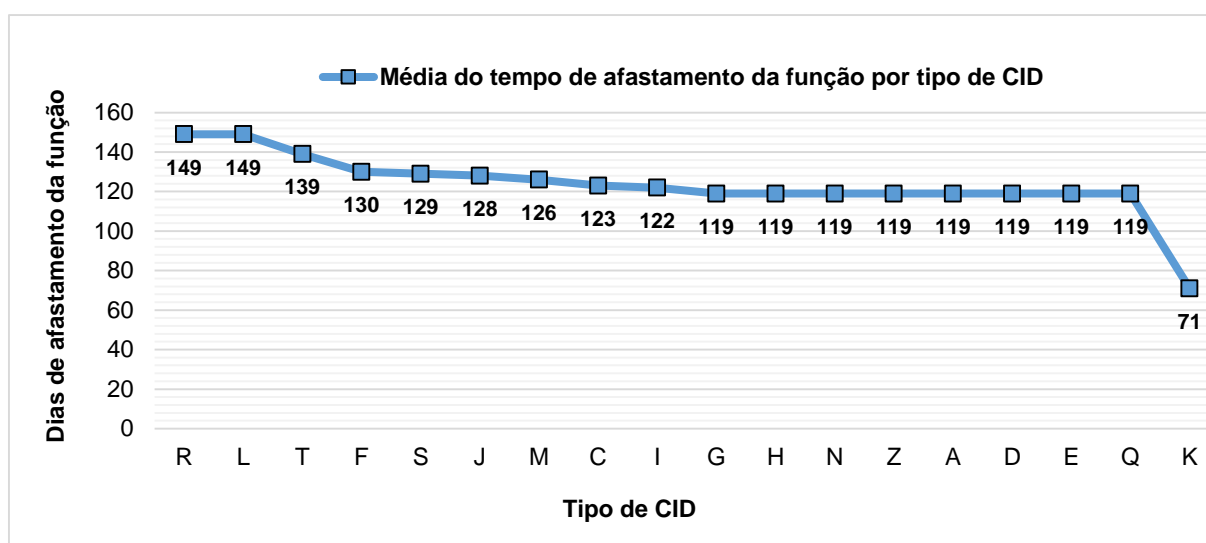
63. Vale ressaltar que o número de afastamentos de professores temporários por meio de licenças médicas na rede municipal também é recorrente. No entanto, não é contabilizado pelo Cuiabá-Prev, uma vez que estes profissionais são encaminhados para o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Da mesma forma, o instituto da readaptação não se aplica aos professores que possuem este tipo de vínculo com a Administração Pública.

¹⁷ A sigla CID, também conhecida como Classificação Internacional de Doenças – CID 10 é publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e visa padronizar a codificação de doenças e outros problemas relacionados à saúde – Anexo 1.

64. No que se refere ao prazo de afastamento da função do magistério, o gráfico 6 demonstra que os servidores em readaptação devido a doenças vinculadas ao CIF “M” (doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo) ficam fora de função, em média, 126 dias.

65. De modo semelhante, os docentes com problemas de saúde relacionados ao CID “F” (transtornos mentais e comportamentais), ficam afastados de sua função, em média, 130 dias.

Gráfico 6 - Prazo médio de duração das readaptações dos profissionais do magistério da SME Cuiabá



Fonte: Cuiabá-Prev.

66. Diante desse panorama, instituiu-se, por meio da Portaria Conjunta SMGE/SME nº 01/2015, a Comissão de Controle de Processos de Readaptação, que se limitou a avaliar os casos de readaptação profissional dos servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação.

67. A Comissão considerou como data de corte na realização do estudo o dia 12.2.16. De acordo com o relatório encaminhado ao TCE/MT, na oportunidade da análise, a Prefeitura Municipal de Cuiabá contava com 9.577 cargos efetivos em seu quadro. Deste total, 335 cargos estavam readaptados, ou seja 3,5% dos servidores.

68. Do quantitativo de servidores lotados na Administração Municipal, 4.506 (47,05) tinham vínculo com a Secretaria Municipal de Educação e 317 cargos readaptados eram vinculados à pasta (94,62% do total).

69. De acordo com o relatório apresentado pelo Instituto de Previdência, a incidência de readaptação no âmbito da SME Cuiabá não se restringiu à carreira de professor, conforme demonstra a tabela 5:

Tabela 5 - Incidência de readaptações

Cargo	Servidores efetivos	Servidores readaptados
Professor	1.930	95
Técnico em Desenvolvimento Infantil	836	51
Técnico em Manutenção e Infraestrutura	964	85
Técnico em Nutrição Escolar	477	86
Total	4.207	317

Fonte: Cuiabá-Prev.

70. Ainda de acordo com o relatório, 161 (50,78%) dos 311 servidores da educação estavam em readaptação há mais de dois anos. Diante disso, o Instituto de Readaptação dos Servidores Públicos da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá conclui que:

Tanto o Estatuto dos Servidores Municipais como a Lei Orgânica dos Profissionais da Educação carece de regulamentação detalhada no que tange ao Instituto da Readaptação Temporária.

71. Durante visita realizada ao Cuiabá-Prev, a fragilidade da legislação municipal em relação a este tipo de afastamento foi apontada mais uma vez. Num primeiro momento, registrou-se que as normas acerca do tema não conceituam de maneira adequada a readaptação temporária ou permanente.

72. Ademais, de acordo com as informações, não há dispositivo que estipule prazo adequado em relação ao prazo para a conversão da readaptação temporária em permanente. Na percepção de técnicos da unidade, o prazo de 24 meses seria razoável para converter uma possível readaptação temporária em permanente.

73. No entanto, uma vez que a legislação municipal não conceituou nem diferenciou ou fixou prazos relativos a estes institutos, existem casos de servidores em readaptação provisória há mais de cinco anos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

74. De acordo com o estudo, 95 de um total de 1.930 cargos efetivos da carreira de professor estão readaptados. Isso representa 4,92% do total de cargos efetivos na carreira.

75. No que tange à idade dos profissionais readaptados, 59% dos avaliados têm entre 51 e 70 anos, idade em que os profissionais já estão em transição para a inatividade, uma vez que os professores têm direito à aposentadoria especial¹⁸, conforme dispõe o art. 40, § 5º da Constituição Federal.

¹⁸ § 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.



76. O exame da Comissão também constatou que os professores readaptados têm, em média, 53 anos de idade e estão há 19 anos na carreira. Demonstrou, ainda, os principais problemas de saúde que contribuem para a readaptação de profissionais do magistério do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação que pertenciam à amostragem.

77. De acordo com a análise, 86% dos cargos estão distribuídos entre as seguintes patologias: 47% são CID “M” - *Transtornos osteomusculares* e 34% são CID “F” - *Transtornos e doenças mentais*, que correspondem a 50,0% e 36,6% respectivamente.

78. O Cuiabá-Prev realizou nova inspeção médica nos profissionais que se encontram readaptados. Dentre os 311 servidores da pasta da educação que estavam readaptados, 89 eram professores e passaram por nova inspeção, cujo resultado será apresentado no tópico seguinte.

79. Em 2015, destaca-se, 591 contratos de professores tiveram como justificativa a readaptação temporária de função¹⁹, gerando um dispêndio de R\$ 1.920.964,60.

80. Demonstra-se, portanto, a necessidade da normatização dessa forma de provimento, no sentido de conceituar o caráter temporário ou permanente do afastamento, assim como estipular prazo razoável para o enquadramento do servidor em uma ou outra condição.

2.4 Licença para acompanhamento de familiares

2.4.1 Critérios normativos

81. O Decreto Municipal nº 4.466/2006, tratou da licença para tratamento de saúde em pessoa da família. De acordo com este dispositivo legal:

Art. 16. O servidor poderá obter licença por motivo de doença em ascendentes, descendentes, colaterais, consanguíneos até o segundo grau, cônjuge ou companheiro, pessoa sob sua curatela, menor sob sua guarda ou tutela, quando verificado, em perícia médica, ser indispensável sua assistência pessoal, impossível de ser prestada simultaneamente com o exercício do cargo ou função. [...]

Art. 17. A licença por motivo de doença em pessoa da família não poderá ultrapassar o prazo de 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogada por igual período sem prejuízo de sua remuneração, mediante parecer da Junta Médica do Cuiabá-Prev.

§ 1º Vencidos os prazos do “caput”, a licença poderá ser prorrogada pelo período máximo de 90 (noventa) dias sem direito à remuneração;

§ 2º Para efeitos deste artigo, será considerada como prorrogação à licença concedida dentro de 60 (dias) contados do término da anterior.

¹⁹ Dados encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação em atendimento ao Ofício nº 30/2016/EDU.



82. Conforme preceitua a Instrução Normativa²⁰ SRH nº 21, de 13 de maio de 2014, o ônus por este tipo de afastamento é do Poder Público municipal. Ainda, de acordo com o art. 5º do dispositivo:

A licença por motivo de doença em pessoa da família, será concedida sem prejuízo da remuneração, até 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogada por igual período, mediante parecer de junta médica oficial, e excedendo estes prazos, sem remuneração, por até 90 (noventa) dias.

Fica suspenso, durante o período da licença, o estágio probatório de servidor ainda não estável.

2.4.2 Situação encontrada

83. De acordo com informações do setor de atendimento Psicossocial da SME Cuiabá, entre janeiro e novembro de 2016 foram registrados²¹ 198 atendimentos referentes à concessão de licença para acompanhamento de familiar em tratamento de saúde para servidores da educação.

84. Do total de licenças concedidas para tratamento de saúde em pessoa da família, 81 (40,90%) referiram-se a professores.

85. Comparando-se estes dados com informações fornecidas pelo Cuiabá-Prev referentes ao período de 2015, é possível afirmar que houve um aumento de 29,41% no número de concessões deste tipo de licença para servidores da pasta. Naquela oportunidade, registrou-se um total de 153 concessões de licença para acompanhamento de familiar em tratamento de saúde.

86. Embora tenha aumentado o volume de licenciamento para este fim entre os servidores da educação, os dados do Instituto de Previdência demonstram que houve uma redução de 36,02% no número de professores beneficiários deste tipo de afastamento entre 2015 e 2016, uma vez que o número de concessões registradas diminuiu de 136 para 87 no período.

87. Ademais, em 2015, 87,74% das concessões deste tipo de afastamento na Secretaria de Educação beneficiaram professores. Esses dados demonstram que, ao contrário do que ocorre em relação às licenças médicas, auxílios-doença e readaptações, o afastamento para tratamento de saúde de familiar diminuiu proporcionalmente entre os professores e demais servidores da educação.

²⁰ Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados pelos servidores efetivos da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Municipal, para solicitação de afastamento ou licença com ônus.

²¹ Relatório do setor de Atendimento Psicossocial da SME Cuiabá, encaminhado em atendimento ao Ofício nº 235/2016/EDU.



88. Entretanto, não se pode desconsiderar o fato de que a gestão municipal da educação é obrigada a substituir o professor afastado da sala de aula, na maioria das vezes por meio de contratos temporários.

2.5 Atuação do Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá

2.5.1 Critérios normativos

89. De acordo com o Decreto nº 4.466, de 24 de agosto de 2006, art. 3º, o Cuiabá-Prev é o órgão competente para a concessão de licenças médicas que dependem de avaliação pericial. Sua Junta Médica é considerada oficial para fins de laudos e pareceres em casos de readaptação ou qualquer situação prevista em lei.

90. Ainda de acordo com a norma, art. 3º, § 2º, inciso I, independem de avaliação de perícia, as licenças cujo prazo de duração não exceda a três dias, mediante apresentação de atestado médico à repartição em que o servidor está lotado.

91. Segundo este dispositivo legal, em Cuiabá podem ser concedidos dois tipos de licenças médicas aos servidores, quais sejam:

- ✓ Licença para tratamento de saúde;
- ✓ Licença por motivo de doença em pessoa da família.

92. Diante disso, a análise realizou inspeção com o objetivo de conhecer estrutura do setor e avaliar se as rotinas adotadas estavam de acordo com a legislação municipal e com o estatuto dos servidores públicos de Cuiabá.

2.5.2 Situação encontrada

93. O Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá foi visitado em duas oportunidades, em 13.4.16 e 7.12.16 para aplicação de entrevistas e coleta de dados.

94. De acordo com as informações coletadas por meio de questionários e entrevistas, são realizados em média, entre 35 e 50 atendimentos diários na unidade. Para tanto, a unidade conta com três profissionais médicos: um psiquiatra, um ortopedista e um clínico geral.

95. Ainda de acordo com as informações, a maior demanda do órgão ocorre na área da educação e as ocorrências não se resumem apenas aos cargos de professores. Constatou-se também não há diferença significativa entre o quantitativo de licenças e afastamentos requeridos por professores do Ensino Fundamental e dos profissionais que atuam na Educação Infantil.



96. Após a realização da visita e da análise das atividades exercidas pelo Cuiabá-Prev, constatou-se que, na oportunidade, a unidade apresentava estrutura física e de recursos humanos compatível com suas atribuições institucionais.

97. Ainda, de acordo com o gestor, a avaliação mais criteriosa da perícia médica do instituto foi essencial para coibir afastamentos por períodos mais longos do que os requeridos pelas linhas de tratamento das doenças a que os servidores eventualmente afastados são acometidos.

98. Nesse sentido, a perícia médica do Instituto de Previdência atua no sentido de readaptar aqueles profissionais que tivessem condições de exercer outras atividades, encaminhar para a inatividade aqueles que não tivessem mais condições de trabalhar e interromper a readaptação dos que já estivessem recuperados de suas limitações.

99. De acordo com informações encaminhadas pelo setor de atendimento Psicossocial da Secretaria Municipal, 24 servidores do quadro se aposentaram por invalidez entre janeiro e novembro de 2016. Destes, 29% eram professores.

100. Sobre a atuação do Cuiabá-Previ destaca-se que, em 2016, a comissão formada em atendimento à Portaria Conjunta SME/SMGE nº 001/2015 realizou nova inspeção médica nos 311 servidores da Secretaria Municipal de Educação²² que se encontravam readaptados. Deste total, 89 (29%) eram professores.

101. Após o estudo da Comissão de Controle de Processos de Readaptação, que utilizou o período de 12.2.16 e 22.6.16 como base, 53 dos 311 servidores da SME Cuiabá avaliados retornaram à suas atividades normais. Os resultados do estudo são demonstrados na tabela 6:

Tabela 6 - Conclusão das avaliações periciais realizadas nos 311 servidores readaptados da SME Cuiabá

Tipo de vínculo	Situação inicial		Situação após a avaliação		
	Em 12.2.16		Em 22.6.16		
Cargo Efetivo	Readaptados avaliados	Readaptações prorrogadas	Retornaram para Auxílio-doença	Retornaram às atividades	Aposentos /licença-prêmio
Professor	29%	19,60%	3,90%	4,50%	0,60%
Técnico em Desenvolvimento Infantil	16%	10,60%	1,30%	4,50%	-
Técnico em Nutrição Escolar	28%	24,80%	-	2,90%	-
Técnico em Manutenção e Infraestrutura	27%	20,60%	1,60%	5,10%	-
Total	100%	75,60%	6,80%	17,00%	0,60%

Fonte: Cuiabá-Prev.

²² Conforme relatório enviado ao TCE/MT.



102. A comissão responsável por este trabalho também demonstrou o impacto financeiro que seria gerado pela volta dos docentes à sala de aula:

Considerando o distrato que a Secretaria poderia eventualmente realizar com os professores que foram contratados para substituir os afastados, seriam economizados mensalmente R\$ 86.173,95 (**R\$ 1.034.087,40 ao ano**).

103. Apenas para efeito de comparação, considerou-se o valor *per capita* aplicado na alimentação dos alunos da rede de Ensino Fundamental em Cuiabá, demonstrado em relatório de auditoria operacional realizada em 2015.

104. Segundo o estudo, a Secretaria Municipal aplicava, naquele ano, R\$ 0,92 em alimentação escolar por aluno. Levando-se em conta este valor e o número de alunos matriculados, constata-se que, somente essa economia mensal de R\$ 86.173,95, seria suficiente para **quadruplicar** o valor investido na alimentação dos estudantes.

105. Enfatiza-se, entretanto, que de acordo como art. 71 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) os dispêndios para aquisição de alimentação escolar não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, os recursos do Fundeb eventualmente economizados não podem ser utilizados para financiar tais ações. Trata-se tão somente de uma ilustração da materialidade da economia obtida.

106. Diante disso, resta claro a necessidade de análise criteriosa na concessão das licenças para tratamento de saúde - que têm como consequência o benefício do auxílio-doença a partir do 31º dia de afastamento - e de acompanhamento minucioso acerca da evolução do quadro dos licenciados.



3. APRESENTAÇÃO DAS CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E PROPOSTAS

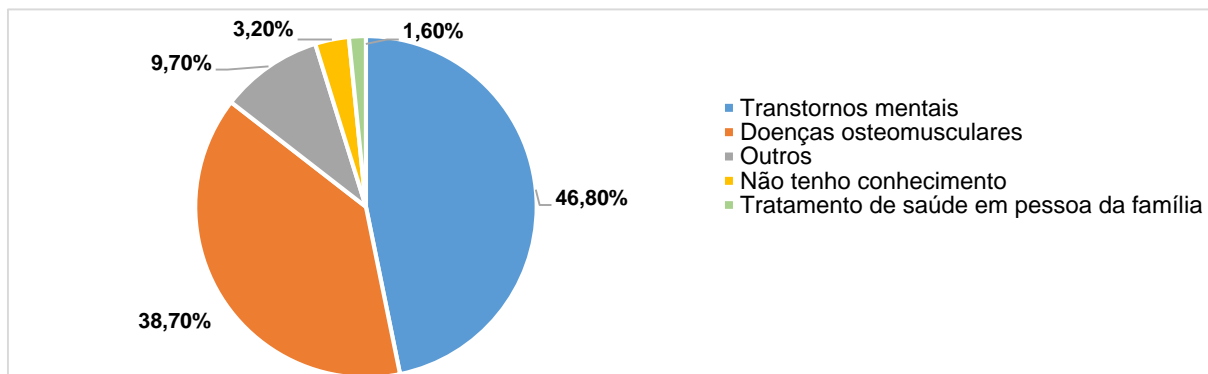
Na percepção de diretores, coordenadores pedagógicos e professores a insuficiência de ações preventivas e fatores como carga horária excessiva, relação conflituosa com alunos, infraestrutura inadequada e dificuldades em relação à educação especial contribuem para o surgimento dos problemas de saúde decorrentes da atividade da docência.

3.1 Doenças que causam o afastamento

107. Por meio da aplicação do questionário eletrônico, indagou-se aos diretores das unidades escolares de Ensino Fundamental de Cuiabá quais são as principais razões para o afastamento de professores em suas unidades.

108. Após a compilação das respostas, evidenciou-se que, de acordo com os respondentes, problemas de saúde relacionados ao exercício da profissão motivam 85,5% das licenças. O resultado é apresentado no gráfico 7:

Gráfico 7 - Principais causas para o afastamento de professores



Fonte: Pesquisa eletrônica.

109. Demonstra-se que as principais doenças que causam o afastamento de sala de aula são os transtornos mentais e comportamentos - CID "F" (depressão, síndrome de pânico, ansiedade, transtorno de humor e Síndrome de *Burnout*²³) e as doenças do sistema osteomuscular - CID "M" (DORT/LER, tendinite, artrose, artrite e tenossinovite).

110. Esse panorama evidenciado em Cuiabá não é diferente do nacional. Estudos científicos também apontam que elementos ligados ao exercício da profissão contribuem para o adoecimento dos docentes.

²³ O *burnout* ("consumir-se em chamas") é um tipo especial de estresse ocupacional que se caracteriza por profundo sentimento de frustração e exaustão em relação ao trabalho desempenhado, sentimento que aos poucos pode estender-se a todas as áreas da vida de uma pessoa.



111. As complicações de saúde mais frequentemente relacionadas com as exigências ergonômicas do trabalho docente dizem respeito aos sintomas osteomusculares e posturais.

112. Acerca do tema, em entrevista aplicada a representantes do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso - Sintep, problemas vocais, causados pelo esforço excessivo e de forma recorrente da voz, foram elencados dentre os problemas de saúde enfrentados pelos professores.

113. A seguir, apresentam-se as principais causas que causam os afastamentos, considerando a percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores e os dados apresentados pela Secretaria Municipal de Educação.

3.2 Principais causas dos afastamentos

3.2.1 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação

114. A saúde ocupacional é construída a partir de condições laborais adequadas para garantir qualidade de vida no trabalho, proteção à saúde dos trabalhadores, promoção do bem-estar físico, mental e social e prevenção de acidentes.

115. Para tanto e, com o objetivo de minimizar o surgimento de problemas de saúde relacionados à atividade da docência e as consequências que decorrem deste quadro, faz-se necessária a implementação de programas de prevenção e promoção à saúde dos trabalhadores do magistério.

116. Diante da existência de diagnóstico das doenças laborais que mais acometem os servidores da educação, a gestão deve atuar na conscientização dos profissionais acerca dos riscos inerentes às suas atividades diárias e da prevenção de lesões e de doenças ocupacionais. Ainda, deve estimular a prática de exercícios e a manutenção de rotinas saudáveis.

117. Sobre o tema, por meio de entrevista estruturada, a Secretária Municipal de Educação em 2016 afirmou que em Cuiabá existe programa voltado para a qualidade de vida e promoção à saúde dos profissionais do magistério. A gestora municipal da educação afirmou também que ações relacionadas à prevenção a doenças laborais podem minimizar o afastamento dos professores das salas de aula.

118. Diante disso, requereu-se²⁴ o relatório mensal das atividades de promoção à saúde do trabalhador referente ao exercício de 2016.

²⁴ Ofício nº 235/2016/EDU encaminhado à Diretoria de Recursos Humanos da SME Cuiabá.



119. De acordo com os dados encaminhados, a unidade responsável por essas atividades é composta por cargos de coordenador, educador de arte, educador físico, enfermeiro, massoterapeuta, técnico de enfermagem e fisioterapia. Ao todo, havia oito servidores lotados no setor, um em cada cargo, com exceção da fisioterapia (com dois servidores).

120. Ainda conforme o relatório mensal, os profissionais da equipe visitaram, em média, duas unidades escolares por semana, totalizando de 100 a 150 atendimentos por mês.

121. Dentre as atividades desenvolvidas pela unidade, destacam-se: ginástica laboral; auriculoterapia; massagens; atendimentos e orientação fisioterápica; campanhas de conscientização; aulas de canto, violão, ginástica e yoga; aferição de pressão arterial, frequência cardíaca e testes de glicemia.

122. Por outro lado, ao serem questionados na pesquisa eletrônica sobre a existência de ações ou programas de promoção à saúde laboral, 50% dos diretores respondentes afirmaram não ter conhecimento sobre o tema.

123. Perguntou-se ainda aos gestores se havia em suas unidades escolares profissionais do magistério participando atualmente de algum programa de promoção à saúde. Em 20% das unidades de Ensino Fundamental foi relatado que existiam profissionais do magistério participando deste tipo de programa.

124. Dos professores respondentes ao questionário presencial aplicado nas unidades escolares visitadas, 97,4% disseram que nunca haviam participado de programa de promoção à saúde realizada pela Secretaria Municipal de Educação.

125. Ainda, 91,9% dos professores participantes responderam que consideram importante a implantação de ação dessa natureza para toda a rede de profissionais do Magistério.

126. A pesquisa eletrônica também objetivou identificar a percepção dos diretores e professores acerca de programas de prevenção e promoção à saúde laboral: 22,6% dos diretores e 2,6% dos professores consideram os programas satisfatórios ou razoáveis²⁵.

127. Considerando que a efetividade deste tipo de programa depende da participação do público-alvo, no caso, dos profissionais do magistério, foi também questionado aos professores: *Você tem conhecimento de alguma ação ou programa de promoção à saúde voltado aos profissionais do magistério realizado pela Secretaria de Educação?*

➤ Apenas 15,8% dos professores entrevistados afirmaram conhecer os programas de prevenção a doenças laborais promovidos pela SME Cuiabá.

²⁵ Para essa questão, as opções eram: "Satisfatórios", "Insatisfatórios", "Nunca participei" e "Não se aplica".



128. Sobre essa situação, em estudo acerca das readaptações, o Cuiabá-Prev recomendou à Secretaria Municipal de Educação a implementação de medidas preventivas voltadas, principalmente, para as doenças decorrentes da atividade laboral classificadas como CID “M” e “F”.

129. O estudo sugeriu ainda a reformulação da Instrução Normativa²⁶ SRH nº 1, de 30 de novembro de 2012, no sentido de incrementar o rol e analisar com mais rigor os documentos e exames a serem solicitados aos candidatos aprovados em concurso público, a fim de detectar doenças incapacitantes preexistentes e incompatíveis com o exercício do cargo de ingresso.

3.2.2 Deficiências na infraestrutura das escolas e salas de aula

130. As condições de infraestrutura física do ambiente de trabalho impactam na qualidade de vida dos profissionais e no exercício das suas funções laborais e, por consequência, podem contribuir para os casos de afastamento em razão de enfermidades dos professores.

131. Nesse sentido, os coordenadores pedagógicos foram indagados acerca de aspectos estruturais de suas unidades, no que se refere à qualidade das salas de aula e à infraestrutura da unidade escolar.

132. No que se refere à sala de aula, sugeriu-se aos entrevistados, considerarem em sua avaliação elementos como climatização, ventilação, nível de ruído, iluminação e tipo de lousa. Identificou-se que 80% das respostas situaram-se entre boa e regular, conforme demonstra o Gráfico 8.

133. Quanto à infraestrutura da unidade escolar, sugeriu-se aos coordenadores pedagógicos a avaliação das condições da edificação; disponibilidade de equipamentos e materiais didáticos; estrutura de informática; laboratórios (ciências e informática); biblioteca; e acessibilidade. Identificou-se que 60% das respostas situaram-se entre boa e regular, conforme demonstra o Gráfico 9:

²⁶ Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.



Gráfico 8 - Percepção dos coordenadores sobre a sala de aula

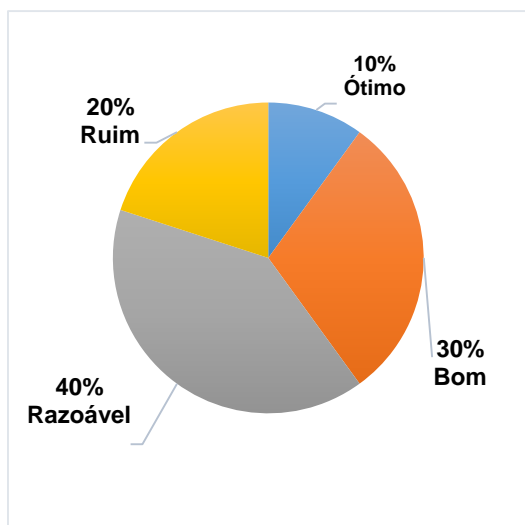
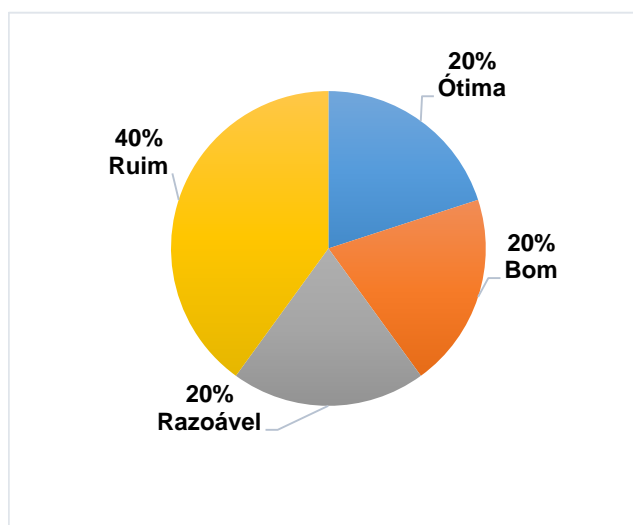


Gráfico 9 - Percepção dos coordenadores sobre a infraestrutura da escola



Fonte: Equipe de auditoria a partir dos resultados dos questionários presenciais aplicados aos coordenadores pedagógicos.

134. Ainda no que se refere ao tema, 60% dos coordenadores pedagógicos entrevistados afirmaram que a infraestrutura da unidade escolar influencia para a permanência dos professores.

135. Ainda, no que se refere à matéria, auditoria operacional²⁷ realizada no Ensino Fundamental em 2015, evidenciou problemas de infraestrutura nas escolas municipais. Na oportunidade, a rede municipal de Ensino Fundamental de Cuiabá foi contemplada na amostragem. No que se refere aos municípios e unidades escolares avaliados naquela oportunidade, tem-se que:

[...] em 41% das escolas avaliadas pela auditoria, não havia climatização nas salas de aula; em 45,5%, o conforto acústico era regular ou ruim; em 54,5%, a luminosidade e o mobiliário eram regulares ou ruins; e em 64%, a condição da pintura nas salas de aula foi avaliada como regular, ruim ou péssima.

136. Situações similares ao panorama identificado na auditoria de 2015 foram averiguadas durante as atuais inspeções nas unidades escolares municipais de Cuiabá.

137. Na atual auditoria, em 54,54% das unidades escolares visitadas no Município de Cuiabá foram constatadas fragilidades em relação à infraestrutura.

²⁷ Tribunal de Contas do Estado. Relatório da Auditoria Operacional na infraestrutura e transporte escolar no Ensino Fundamental em Mato Grosso. Autos digitais nº 222.755/2015.

138. Desse modo, apesar de não estar diretamente relacionado ao escopo da auditoria atual, dada a gravidade das situações identificadas, foi emitida Nota de Auditoria²⁸ referente à estrutura física da **Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires**²⁹, conforme se demonstra:

a) **Infraestrutura precária, face ao incêndio em parte da unidade e ausência de ações de correção da estrutura física danificada.** O incêndio ocorreu em 5.7.14 e até a data da visita técnica³⁰ não havia sido realizada a reparação da escola em razão dos danos causados pela incidência do incêndio. Ou seja, há dois anos a Secretaria Municipal de Educação não tomou providências para reformar a unidade escolar;

b) sala de professores funcionando no corredor da escola, sem condições mínimas para a execução dos trabalhos;

c) permanência dos alunos em sala de aula na hora da recreação, a fim de evitar acidentes no pátio que se tornou local inseguro por haver escombros no local advindos do incêndio;

d) rede elétrica sem manutenção, não permitindo a iluminação e ventilação adequada das salas de aula. Destaca-se que as lâmpadas e ventiladores queimam frequentemente, sendo que já ocorreu queda de ventilador em sala de aula colocando as crianças em risco.

Na entrevista aplicada à diretora escolar, verificou-se que a equipe gestora solicitou providências para a regularização da escola, por meio dos seguintes atos³¹:

a) Ofícios nº 102, 110, 122 e 124/2015 da Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires endereçados à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá;

b) Ofício nº 125CCZ/Divisa/2016 pelo Centro de Controle de Zoonoses, encaminhando relatório nº 64/2016 sobre a situação de risco na unidade educacional à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá;

c) Certidão de ocorrência nº 37/S. Op/1º BBM/2014 e Boletim de Ocorrência nº 2014.182990;

d) Atas de relatos dos fatos registrados pela Escola em 7.6.14 e 14.8.15.

Registra-se que os fatos prejudicam a relação do processo de ensino-aprendizado na unidade escolar, oferecem riscos à saúde e bem-estar dos profissionais da educação e dos alunos, além de gerar prejuízos à infraestrutura da escola, que necessita de providências urgentes de limpeza e reforma.

139. As fotos 1 a 4 ilustram a situação encontrada na Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires:

²⁸ Nota de Auditoria nº 01/2016/AOP - TCE/MT referente à Escola Municipal Irmã Maria Betty de Souza Pires, localizada na Rua Andradina, 99 - Bairro Novo Mato Grosso.

²⁹ Localizada na Rua Andradina, 99 - Bairro Novo Mato Grosso.

³⁰ A visita técnica realizada pela equipe de auditoria ocorreu em 27.7.16.

³¹ Os documentos que comprovam os atos promovidos pela gestão escolar encontram-se no anexo 2 desta Nota de Auditoria.



Foto 1 - Situação encontrada na Escola Municipal Maria Betty de Souza Pires visitada em 27.7.16



Foto 2 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Foto 3 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Foto 4 - Situação encontrada demonstrando a necessidade de reforma



Fonte: equipe de auditoria durante as visitas às unidades escolares.

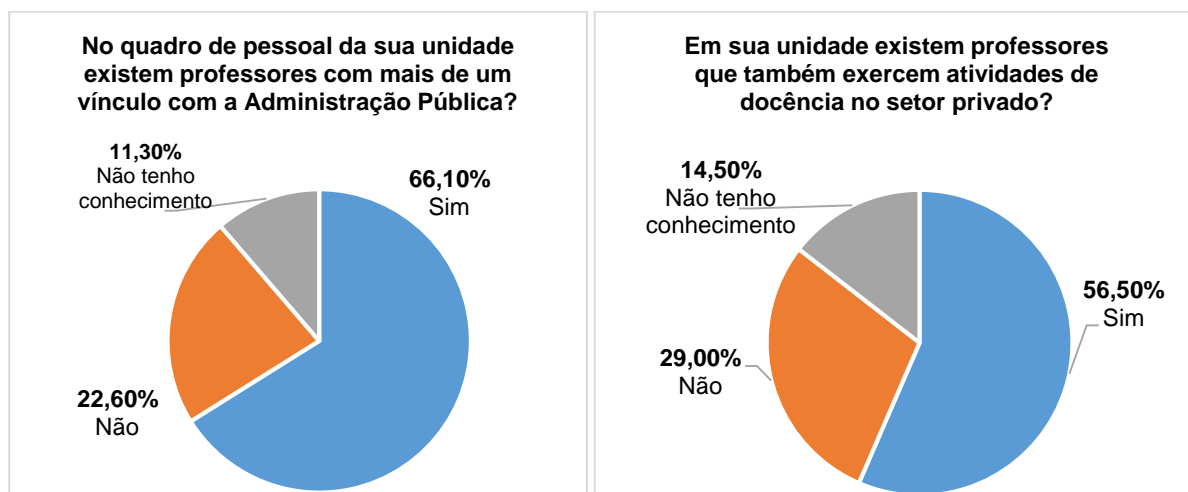
140. Registra-se que as deficiências de estrutura física prejudicam a relação do processo de ensino-aprendizagem nas unidades escolares e oferecem riscos à segurança, saúde e bem-estar dos profissionais da educação e dos alunos.

141. No caso exposto, destaca-se que há a necessidade de atuação imediata dos gestores, dada a gravidade das deficiências demonstradas.

3.2.3 Carga horária excessiva

142. Por meio das respostas ao questionário eletrônico, observou-se que: 66,10% dos diretores escolares afirmaram que em sua unidade escolar existem professores que têm mais de um vínculo de trabalho; 56,50% afirmaram que, em sua unidade, há professores que também exercem atividades no setor privado.

Gráfico 10 - Percepção dos diretores escolares de Cuiabá sobre os vínculos dos professores



Fonte: questionários eletrônicos aplicados aos diretores das escolas de Cuiabá.

143. Acerca desse panorama, destaca-se que a existência de vários vínculos de trabalho contribui para o esgotamento físico e mental dos docentes, culminando no surgimento de doenças decorrentes do estresse.

144. Identificou-se, ainda, que a maioria dos profissionais passam a ter vários vínculos, com a administração pública ou com o setor privado, em razão da insatisfação com a valorização financeira da carreira docente.

145. Esse assunto também foi contemplado no questionário eletrônico aplicado aos gestores das unidades escolares. Na oportunidade, 87,1% dos diretores responderam “sim” quando perguntados: *Na sua percepção, a carga horária excessiva pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?*

146. O assunto foi abordado ainda por meio de entrevista³² estruturada aplicada à Secretaria Municipal de Educação no período da auditoria - Professora Marioneide Angélica Kliemaschewk. Quando perguntada, *na sua percepção, a carga horária pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?* a gestora da educação em Cuiabá respondeu “sim”.

147. A Secretária de Educação ainda afirmou que a carga horária semanal para um professor se manter apto ao exercício das funções, até a aposentadoria (25 anos) e sem ocorrência de doenças relativas à atividade de docência, seria de 20 horas semanais.

³² A entrevista foi aplicada em 31.3.16, na sede da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.



3.2.4 Conflitos entre professores e alunos

148. A análise também constatou, como fator de influência para o surgimento de doenças ocupacionais, a relação conflituosa entre docentes e alunos, semelhante ao que já ocorre em escala nacional. Objetivou-se obter a percepção dos diretores escolares por meio da pergunta:

Em sua opinião, eventuais conflitos entre alunos e professores contribuem para o aumento da carga de estresse destes profissionais e para o aumento do número de licenças/afastamentos por motivos de saúde?

149. A compilação das respostas extraídas na pesquisa demonstrou que, para 83,9% dos respondentes, conflitos entre professores alunos pode influenciar para o surgimento de doenças ocupacionais.

150. Ao serem perguntados, *você já sofreu algum tipo de agressão física ou verbal por parte de alunos?* 55,3% dos professores entrevistados responderam “sim”.

151. Ainda, em entrevista realizada com representantes do Sintep, casos de violência decorrentes dos conflitos entre professores e alunos, dentre entre ameaças, conflitos e agressões verbais foram relatados à equipe de auditoria.

152. De acordo com profissionais entrevistados, as principais causas para esses conflitos são a indisciplina por parte dos alunos e a falta de interesse no desempenho dos alunos por parte dos pais.

3.2.5 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a Educação especial

153. Identificou-se na auditoria que a não formação adequada para os profissionais do magistério para atender a política de inclusão de alunos com necessidades especiais também favorece as dificuldades encontradas em sala de aula.

154. Quando perguntado aos professores: *você se sente qualificado para lidar com alunos que necessitam de educação especial?* 78,9% dos professores entrevistados responderam “não”.

155. Ainda nesse sentido, constatou-se que, na percepção dos gestores das unidades escolares que:

- ✓ 54,1% dos respondentes consideram a estrutura de sua unidade de ensino (salas de aula, acessibilidade, professores capacitados e sala de recursos) inadequada para atender alunos que necessitam de educação especial;
- ✓ 50,8% dos respondentes consideram que a inadequação da infraestrutura para lidar com a educação especial contribui para os afastamentos de professores das salas de aula.



3.3 Consequências

156. Conforme já demonstrado, a Secretaria Municipal de Educação reúne o maior número de servidores licenciados para tratamento de saúde e em readaptação, assim como beneficiários do auxílio-doença.

157. A primeira consequência decorrente desse panorama é a necessidade de contratação de profissionais temporários para suprir a ausência dos servidores afastados ou em readaptação.

158. Sobre isso, constatou-se³³ que, em 2015, foram gastos R\$ 3.490.696,50 referente à contratação de 1.258 professores temporários para suprir professores licenciados por motivos médicos ou em readaptação. Esse valor foi equivalente a 45,29% do que foi gasto na remuneração dos professores temporários em 2015.

159. Tal situação, além de causar impactos nos gastos totais com pessoal do Poder Executivo³⁴, canaliza parte dos recursos financeiros que poderiam ser investidos em outras áreas.

160. Conforme revelou-se por meio do Relatório de Gestão Fiscal - RGF e de dados da SME, a folha da Educação (R\$ 288.176.498,59) representou 36,79% das despesas de pessoal do Poder Executivo Municipal no exercício.

161. Ainda de acordo com o RGF, em 2015, os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram R\$ 783.381.257,18 e se posicionaram acima do limite de alerta (48,60%) disposto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF.

162. Destaca-se, ainda, que a rede de ensino público municipal têm atualmente 2.710 professores contratados, ou seja, 58,38% do total (4.642).

163. Como consequência desse panorama de contratações temporárias e de substituição de professores em uma proporção elevada, há descontinuidade da atividade docente com impacto na qualidade do ensino ofertado nas escolas da rede de Ensino Fundamental.

164. Essa situação foi evidenciada por meio da percepção dos diretores respondentes à pesquisa eletrônica. Quando perguntados, *em sua opinião, a descontinuidade do processo de ensino-aprendizagem causada pela substituição dos professores licenciados/readaptados é prejudicial para o desempenho escolar dos alunos?* 90,3% dos entrevistados responderam “sim”.

³³ Dados extraídos do relatório consolidado com resumo da folha de pagamento de 2015, encaminhado pela SME em atendimento ao Ofício nº 97/2016/EDU. Em 2015 foram gastos R\$ 7.706.868,68 com a contratação de 2.710 professores temporários, considerando todas as ocorrências e incluindo a substituição de professores licenciados.

³⁴ Limitado em 54% da Receita Corrente Líquida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



3.4 Propostas

165. O panorama apresentado acerca do programa de promoção à saúde dos professores da rede municipal de educação em Cuiabá demonstrou que, apesar de haver um departamento e estrutura específica, há a necessidade de expansão das ações.

166. Conforme se demonstrou, oito unidades escolares são visitadas por mês. Contudo, o universo é de 147 escolas³⁵ de Ensino Infantil e Ensino Fundamental e com Educação de Jovens e Adultos na rede municipal. Por mês, são visitadas somente 5,44% das escolas.

167. Tendo em vista a situação identificada e as motivações apontadas para o afastamento dos professores das salas de aula, seja por licenças médicas ou readaptações, recomenda-se à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá que:

- I) Articule-se, junto ao Poder Público municipal, para editar normas relativas à readaptação de função, promovendo a padronização dessa forma de provimento e estabelecendo prazos adequados para sua conversão de temporária em permanente;
- II) Implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e readaptação dos profissionais em razão de doenças decorrentes do exercício da profissão, principalmente em relação às patologias classificadas pelos CID “M” e “F”;
- III) Promova o aprimoramento da estrutura do setor de atendimento Psicossocial, dotando-o de equipe multidisciplinar suficiente para ampliar o número de visitas a unidades escolares;
- IV) Reformule a Instrução Normativa³⁶ SRH nº 1, de 30 de novembro de 2012, no sentido de incrementar o rol e analisar com mais rigor os documentos e exames a serem solicitados aos candidatos aprovados em concurso público, a fim de detectar doenças incapacitantes preexistentes e incompatíveis com o exercício do cargo de ingresso;
- V) Implemente as recomendações constantes no VOTO do conselheiro relator que deu conhecimento ao Relatório Técnico Conclusivo nº 225.755-15 - decorrente de auditoria operacional que avaliou a infraestrutura em escolas de Ensino Fundamental estaduais e municipais - e recomendou:

³⁵ Fonte: Censo Escolar/Inep.

³⁶ Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.



b) às Secretarias Municipais de Educação que:

- b.1) normatizem e implementem procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas;
- b.2) estabeleçam critérios para priorizar a realização de obras nas escolas;
- b.3) mantenham atualizados instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas;
- b.4) estruturem e mantenham equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal;
- b.5) planejem e acompanhem tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas; [...]

168. Com a implementação dessas medidas objetiva-se aumentar a eficiência da gestão em relação às readaptações de função, prevenir a ocorrência de doenças laborais e, por consequência, diminuir os afastamentos decorrentes de licenças médicas.

169. De modo semelhante, objetiva-se evitar prejuízos financeiros ao município e garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem na rede municipal de educação.



4. PANORAMA IDENTIFICADO EM VÁRZEA GRANDE

170. Conforme já exposto, limitações em relação à disponibilidade e encaminhamento de informações limitaram o estudo e impediram a continuidade da análise e a elaboração de relatório conclusivo referente ao Município de Várzea Grande.

171. Durante os trabalhos foram aplicados questionários eletrônicos aos diretores de todas as unidades escolares de Ensino Fundamental da rede municipal a fim de se obter a percepção destes gestores acerca do tema abordado neste estudo.

172. Nesse sentido, diretores, coordenadores pedagógicos e professores foram entrevistados nas 11 unidades escolares visitadas pela equipe de auditoria.

173. Assim, apresenta-se os resultados colhidos por meio da percepção destes profissionais de educação sobre os elementos que podem influenciar para o surgimento de doenças laborais e contribuir para os afastamentos de professores nesta rede de ensino.

4.1 Principais causas dos afastamentos na percepção dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores

4.1.1 Carga horária excessiva

174. Para os diretores das unidades escolares respondentes à pesquisa eletrônica, a carga horária pode contribuir de maneira significativa para os afastamentos decorrentes de doenças laborais. Quando perguntados: *No quadro de pessoal da sua unidade existem profissionais do magistério que possuem mais de um vínculo com a Administração Pública?*

➤ 86,7% dos respondentes informaram que “sim”.

175. Conforme já explanado neste relatório, a quantidade de vínculos que os profissionais têm contribui diretamente para o excesso de carga horária que, de acordo com os gestores influencia para o surgimento de doenças laborais.

176. Ao serem perguntados: *Na sua percepção, a carga horária excessiva pode contribuir para o aumento de doenças relativas à atividade de docência?* 90% dos respondentes informaram que “sim”.

4.1.2 Insuficiência de capacitação e infraestrutura para a Educação especial

177. O tema educação especial também foi abordado durante a execução da análise por meio da pesquisa eletrônica encaminhadas aos diretores das escolas de Ensino Fundamental da rede e aplicação de entrevistas estruturadas a professores e gestores das unidades escolares visitadas pela equipe de auditoria.



178. Ao serem abordados acerca do tema por meio da pergunta: *Você se sente capacitado para lidar com alunos que necessitam de educação especial?* e *Você recebeu capacitação adequada para lidar alunos que necessitam de educação especial?*

- 84,2% dos professores entrevistados responderam “não”;
- 15,8% dos professores entrevistados responderam “sim”.

179. Ainda, de acordo com a opinião de 51,4% dos docentes entrevistados nas escolas visitadas em Várzea Grande, a unidade de ensino (considerando salas de aula, condições de acessibilidade, sala de recursos e oferta de capacitações para os professores) não dispõe de infraestrutura adequada para atender os alunos que necessitam de educação especial.

180. Para 72,7% dos diretores participantes, as condições estruturais relacionadas à educação especial influenciam para o afastamento dos professores.

4.1.3 Insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação

181. Durante o estudo, constatou-se também insuficiência na oferta de programas de promoção à saúde e prevenção a doenças laborais por parte da gestão municipal da educação.

182. Nas inspeções às unidades escolares selecionadas na amostragem, o assunto foi abordado por meio de aplicação de entrevistas estruturadas aos profissionais de educação.

183. Quando perguntados: *Você tem conhecimento de alguma ação ou programa de promoção à saúde voltado aos profissionais do magistério realizado pela Secretaria de Educação?* 97,4% dos professores responderam “não”.

184. Em seguida, ao serem questionados acerca da participação em eventuais programas de promoção à saúde realizados pela Secretária de Educação, 100% dos professores entrevistados responderam negativamente.

185. Por outro lado, 55,3% dos professores entrevistados afirmaram que já haviam se afastado por motivos de saúde.

186. Ainda, 96,3% dos professores que já haviam se licenciado por motivos de saúde informaram “não” ter recebido acompanhamento da Administração durante o período de afastamento.

187. Ainda no que se refere a importância das ações de promoção à saúde dos docentes, vale frisar que de acordo com os diretores entrevistados durante as visitas, 60% dos afastamentos de profissionais do magistério ocorre em função de problemas de saúde decorrentes da atividade laboral, tais como transtornos mentais e doenças osteomusculares.



4.1.4 Conflitos entre professores e alunos

188. Assim como ocorre na rede de Ensino Fundamental de Cuiabá, identificou-se conflitos na relação entre professores e alunos nas unidades escolares visitadas em Várzea Grande.

189. Na aplicação de entrevistas estruturadas junto aos docentes, a matéria foi abordada perguntando-se a estes profissionais: *Você já sofreu algum tipo de agressão física ou verbal por parte de alunos?*

190. Após a consolidação dos dados, constatou-se que 78,9% dos professores participantes das entrevistas responderam “sim”.

191. Conforme já foi demonstrado neste relatório, o problema se deve principalmente à indisciplina dos alunos e à indiferença dos pais em relação ao desempenho escolar de seus filhos.

4.2 Propostas

192. Tendo em vista as limitações que impediram a continuidade do trabalho no que se refere à disponibilidade, tempestividade e confiabilidade das informações, propõe-se recomendar à **Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande** que:

I) Elabore e mantenha atualizado levantamento acerca das concessões de licenças de professores para tratamento de saúde, readaptações e acompanhamento de pessoa da família, de forma a identificar, no mínimo: a quantidade e períodos de afastamentos, as principais causas das licenças, as principais doenças relacionadas a esses afastamentos (CID), o perfil dos profissionais que mais se licenciam, os custos decorrentes das licenças e a análise histórica do panorama municipal nos últimos anos.

193. Com a implementação dessa medida, objetiva-se que a Secretaria Municipal obtenha os insumos mínimos necessários à avaliação dos atuais impactos do absenteísmo de professores na sua rede de ensino e possa, dessa forma, mitigar os efeitos e razões dos afastamentos.

194. Diante da ausência de programas/ações de prevenção a doenças laborais e de promoção à saúde dos profissionais do magistério, propõe-se também recomendar à **Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande** que:

II) Implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e prevenção a doenças laborais dos profissionais de educação, com a definição de equipe multidisciplinar responsável pela execução dessas ações ou programa.

195. Com a implementação dessa medida, objetiva-se prevenir a ocorrência de doenças laborais e, por consequência, diminuir os afastamentos decorrentes de licenças médicas. De modo semelhante, objetiva-se garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem na rede municipal de educação.



5. CONCLUSÃO

2. O objetivo deste trabalho foi avaliar as ações governamentais voltadas para a diminuição dos afastamentos motivados por licenças médicas e readaptações dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental em Cuiabá e Várzea Grande.

3. Conforme já foi explicitado, limitações em relação ao encaminhamento ou inexistência de informações prejudicaram a análise e impediram a continuidade da auditoria em relação à rede de ensino de Várzea Grande. Isso impossibilitou a apresentação de relatório que demonstrasse, com razoável segurança, o panorama naquele ente em relação ao tema proposto.

4. Com relação ao Município de Cuiabá, concluiu-se que as patologias que levam ao afastamento dos professores seguem a mesma lógica que estudos científicos já apontaram em relação a outras redes de ensino do país, ou seja, com prevalência dos CID “M” (doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo) e CID “F” (transtornos mentais e comportamentais).

5. Constatou-se, ainda, que a Secretaria Municipal de Educação tem diagnóstico acerca das doenças que mais acometem os profissionais efetivos lotados no setor, assim como do impacto financeiro em face da necessidade de contratação de professores temporários para substituir os docentes afastados.

6. No que se refere às readaptações de função - que também são consequência das patologias que acometem os professores - a análise demonstrou a necessidade de atualização da legislação municipal, no sentido de padronizar o enquadramento do provimento (temporário e permanente) e estipular prazo adequado para tanto.

7. Identificou-se também que fatores como carga horária excessiva, relação conflituosa com alunos, infraestrutura inadequada, deficiência de capacitação dedicada à educação especial e insuficiência de ações preventivas a doenças laborais contribuem para o surgimento dos problemas de saúde decorrentes da atividade da docência.

8. Diante das fragilidades identificadas, propôs-se recomendações para contribuir com a gestão no sentido de mitigar as causas que levam ao adoecimento dos professores em decorrência do trabalho e os afastam das salas de aulas.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Dado o exposto, encaminha-se o relatório preliminar de auditoria, com a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) citação dos jurisdicionados que integraram a amostra da auditoria operacional, nos termos do art. 137, “c”, Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
- b) análise da manifestação dos gestores pela equipe de auditoria que elaborou o trabalho, nos termos do art. 141 § 1º Regimento Interno do TCE/MT.

10. A seguir, identificam-se os jurisdicionados avaliados e respectivos gestores e demonstram-se as propostas de recomendações.

Afastamento de professores por motivo de licenças médicas e readaptações de função na rede pública de Ensino Fundamental de Cuiabá

1. Prefeitura Municipal de Cuiabá. Gestores:

Mauro Mendes Ferreira - Prefeito Municipal de 2013 a 2016

Emanuel Pinheiro - Prefeito Municipal a partir de 1.1.17

2. Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá. Gestores:

Gilberto Gomes de Figueiredo - Secretário Municipal de Educação de 1.1.13 a 30.3.16

Marioneide Angélica Kliemaschewsk - Secretária Municipal de Educação de 31.3.16 a 31.12.16

Mabel Strobel Moreira da Silva - Secretário Municipal de Educação a partir de 2.1.17

Propõe-se recomendar à Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá que:

- 1) Articule-se, junto ao Poder Público municipal, para editar normas relativas à readaptação de função, promovendo a padronização dessa forma de provimento e estabelecendo prazos adequados para sua conversão de temporária em permanente;
- 2) Implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e readaptação dos profissionais em razão de doenças decorrentes do exercício da profissão ora demonstradas, principalmente em relação às patologias classificadas pelos CID “M” e “F”;
- 3) Promova o aprimoramento da estrutura do setor de atendimento Psicossocial, dotando-o de equipe multidisciplinar suficiente para ampliar o número de visitas a unidades escolares;



4) Reformule a Instrução Normativa³⁷ SRH nº 1, de 30 de novembro de 2012, no sentido de incrementar o rol e analisar com mais rigor os documentos e exames a serem solicitados aos candidatos aprovados em concurso público, a fim de detectar doenças incapacitantes preexistentes e incompatíveis com o exercício do cargo de ingresso;

5) Implemente as recomendações constantes no VOTO do conselheiro relator que deu conhecimento ao Relatório Técnico Conclusivo nº 225.755-15 - decorrente de auditoria operacional que avaliou a infraestrutura em escolas de Ensino Fundamental estaduais e municipais - e recomendou:

b) às Secretarias Municipais de Educação que:

- b.1) normatizem e implementem procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas;
- b.2) estabeleçam critérios para priorizar a realização de obras nas escolas;
- b.3) mantenham atualizados instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas;
- b.4) estruturem e mantenham equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal;
- b.5) planejem e acompanhem tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas; [...]

Afastamento de professores por motivo de licenças médicas e readaptações de função na rede pública de Ensino Fundamental de Várzea Grande

1. Prefeitura Municipal de Várzea Grande. Gestores:

Lucimar Sacre de Campos - Prefeito Municipal a partir de 7.1.15

Zilda Pereira Leite de Campos - Secretária Municipal de Educação de 20.5.15 a 20.6.16

Sílvia Fidélis - Secretário Municipal de Educação a partir de 30.6.16

2. Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande. Gestores:

Gilberto Gomes de Figueiredo - Secretário Municipal de Educação de 1.1.13 a 30.3.16

Marioneide Angélica Kliemaschewsk - Secretária Municipal de Educação a partir de 31.3.

³⁷ Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.



Propõe-se recomendar à Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande que:

- I) Elabore e mantenha atualizado levantamento acerca das concessões de licenças de professores para tratamento de saúde, readaptações e acompanhamento de pessoa da família, de forma a identificar, no mínimo: a quantidade e períodos de afastamentos, as principais causas das licenças, as principais doenças (CID) relacionadas a esses afastamentos, o perfil dos profissionais que mais se licenciam, os custos decorrentes das licenças e a análise histórica do panorama municipal nos últimos anos;
- II) Implemente ações voltadas à promoção, recuperação da saúde e prevenção a doenças laborais dos profissionais de educação, com a definição de equipe multidisciplinar responsável pela execução dessas ações ou programa.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

_____. **Lei nº 11.738, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. **Lei Complementar nº 93, de 23 de junho de 2.003.** Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Pública Direta, Autárquica e fundacional do Município de Cuiabá.

_____. **Lei Complementar nº 220, de 22 de dezembro de 2.010.** Dispõe sobre a Lei Orgânica dos profissionais da Secretaria Municipal de Educação.

_____. **Lei Complementar nº 399, de 24 de novembro de 2.015.** Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Cuiabá.

_____. **Lei Complementar nº 5.949, de 24 de junho de 2.015.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação do Município de Cuiabá para o período 2015/2024.

_____. **Decreto nº 4.466, de 24 de agosto de 2006.** Dispõe sobre a regulamentação das licenças previstas no art. 93, I e VIII da Lei Complementar nº 93, de 23 de junho de 2003.

_____. **Instrução Normativa nº 1, de 30 de novembro de 2012.** Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados para admissão de pessoal efetivo mediante provimento em concurso público.

_____. **Instrução Normativa SRH nº 21, de 13 de maio de 2014.** Dispõe sobre as normas e procedimentos a serem adotados pelos servidores efetivos da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Municipal, para solicitação de afastamento ou licença com ônus.

_____. Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cuiabá. **Relatório de avaliação das concessões de readaptação de função da Secretaria Municipal de Educação.**



_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório da Auditoria Operacional na gestão escolar do Ensino Fundamental em Mato Grosso**. Autos digitais nº 23.132-0/2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório da Auditoria Operacional na infraestrutura e transporte escolar no Ensino Fundamental em Mato Grosso**. Autos digitais nº 222.755/2015.

Sindicato dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo - Apeoesp. **A saúde dos professores**. Disponível em: <www.apeoesp.org.br/d/sistema/publicacoes/390/arquivo/1-saude-dos-professores.pdf>. Acesso em: 10 dez.16.

Todos pela Educação: **Depressão tira 1.210 professores de sala da rede estadual do Rio**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/32907/depressao-tira-1.210-professores-de-sala-da-rede-estadual-do-rio/>>. Acesso em: 5 dez.16.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 7 de fevereiro de 2017.

(Assinatura digital)

LIDIANE ANJOS BORTOLUZZI

Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais
Auditor Público Externo
Matrícula nº 2.027.283

(Assinatura digital)

LUIZ EDUARDO DA SILVA OLIVEIRA

Supervisor de auditoria
Auditor Público Externo
Matrícula nº 2.031.434

Anexo 1 - Classificação Internacional de Doenças - CID 10

Código CID	Título
F	Transtornos mentais e comportamentais
M	Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo
Z	Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde
S	Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas
I	Doenças do aparelho circulatório
J	Doenças do aparelho respiratório
K	Doenças do aparelho digestivo
O	Gravidez, parto e puerpério
R	Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte
N	Doenças do aparelho geniturinário
G	Doenças do sistema nervoso
H	Doenças do olho e anexos e Doenças do ouvido e da apófise mastoide
C	Neoplasias
D	Doenças do sangue e dos órgãos hematopoiéticos e alguns transtornos imunitários
E	Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas
A	Algumas doenças infecciosas e parasitárias
L	Doenças da pele e do tecido subcutâneo
T	Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas
B	Algumas doenças infecciosas e parasitárias
Q	Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas
P	Algumas afecções geradas no período perinatal
X	Exposição à fumaça, ao fogo e às chamas, contato com animais e plantas venenosos, envenenamento (intoxicação) acidental, agressões e outros
V	Causas externas de morbidade e de mortalidade
U	Códigos para propósitos especiais



Anexo 2 - Relatório de concessões de licenças/afastamentos/readaptações de servidores (Cuiabá-Prev)



Ofício nº 030 /GAB/SMGE/CUIABÁ-PREV/2017

Cuiabá/MT, 30 de Janeiro de 2017.

Ilma.

Sra. Belizia Brito de Almeida

Auditora Pública Externa – Supervisora de Auditoria em Substituição

Assunto: Solicitação de informações acerca de concessões de licenças/afastamentos/readaptações de servidores.

Cumprimentando-a cordialmente, servimo-nos do presente, em atenção ao solicitado por meio do Ofício nº 01/2017/EDU desta Egrégia Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, para informar o que segue:

Afastamentos	2014			2015			2016		
	Geral	Professores	Total	Geral	Professores	Total	Geral	Professores	Total
Auxílio Doença	1824	1084	2908	1367	777	2144	941	430	1371
L.T.S	689	239	928	894	369	1263	1341	479	1820
Readaptação	671	426	1097	1079	751	1830	1040	701	1741
Acompanhamento familiar	260	161	421	261	136	397	254	87	341

Conforme apresentado em reunião realizada em 27/01/2017, as informações supracitadas estão disponíveis no portal da transparência, por meio do Relatório dos Atos de Gestão do Cuiabá-Prev, no seguinte endereço: <http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/transparencia/servlet/wmcontrolesocial?4>.

Cumprir destacar, que o relatório disponível no site está atualizado até a data base de novembro/2016, motivo este de apresentar divergências no campo do ano de 2016, pois as informações elencadas neste documento estão consolidadas, e levam por base dezembro/2016.

Aproveitamos aqui para manifestar préstimos de elevada estima e consideração, bem como nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente.

Fernando Jorge Mendes de Oliveira
Secretário Adjunto de Previdência
Secretaria Municipal de Gestão/Cuiabá-Prev