



PROCESSO : 230928/2016
INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CUIABÁ
: FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DE CUIABÁ
: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VÁRZEA GRANDE
: INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTONIO JOAQUIM

RAZÕES DO VOTO

Primeiramente, é importante registrar que as auditorias operacionais consistem em metodologia específica e independente, objetivando, por meio de informações atualizadas, a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Isto é, buscam avaliar justamente aquilo que interessa aos cidadãos, o que os atinge diretamente no cotidiano e, por consequência, após ponderar as dificuldades enfrentadas pelo Estado e suas causas, recomendar aos gestores as ações necessárias para cumprimento de metas, a fim de assegurar que os serviços públicos basilares auditados sejam prestados com qualidade.

As recomendações realizadas perante a situação encontrada serão monitoradas e, caso os responsáveis se mantenham inertes, poderão ser responsabilizados, mediante tomada de contas ou representações internas.

No processo TCE/MT 231320/2015, relativo à auditoria operacional na gestão do Ensino Fundamental em Mato Grosso, evidenciou-se que 85,7% dos 21 municípios avaliados não possuem mecanismos de controle suficientes que permitam acompanhar a evolução dos afastamentos de professores, assim como suas motivações.



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

Para responder a questão, a auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos: 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.

A metodologia do trabalho baseou-se em um questionário eletrônico, endereçado aos diretores de 82 escolas de Ensino Fundamental em Cuiabá e 61 unidades de Várzea Grande; entrevistas com os secretários municipais de Educação de Cuiabá e de Várzea Grande e representantes dos Fundos de Previdência destes municípios; visitas a 22 unidades escolares municipais (11 municipais em Cuiabá e 11 municipais em Várzea Grande), acompanhadas de entrevistas e questionários presenciais a diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Além disso, procedeu-se a análise quantitativa e qualitativa de dados documentais; consulta à legislação específica; consulta aos dados oficiais disponibilizados pelo Ministério de Educação e a especialista no tema.

Infelizmente, 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, as quais impediram a continuidade da auditoria em relação a esse município. Portanto, não foi possível realizar uma análise conclusiva a partir dos dados recebidos de Várzea Grande.

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Município de Cuiabá possui 82 unidades escolares em sua rede de Ensino Fundamental, com 29.129 alunos matriculados, dos quais 93,33% estão na zona urbana e 6,67% na zona rural.



Várzea Grande, por sua vez, conta com 61 unidades escolares em sua rede de Ensino Fundamental, com um quantitativo de 15.569 matrículas, sendo 92,14% na zona urbana e 7,86% na zona rural.

No que diz respeito ao quadro de professores do Ensino Fundamental, Cuiabá tem um total de 4642, dos quais 41,62% (1.932) são efetivos. Já Várzea Grande, conta com 1.465, dos quais 57,88% (848) são efetivos.

Com relação à qualidade do ensino fundamental, avaliada pelo desempenho na Prova Brasil, comparando-se os anos de 2007 a 2015, o índice de aprendizagem dos alunos de Cuiabá evoluiu de 4,54 para 5,59, nos anos iniciais, e de 4,24 para 4,82, nos anos finais. Em Várzea Grande, o índice de aprendizagem dos alunos apresentou evolução nos anos iniciais, passando de 4,58 para 5,47. Quanto aos anos finais, houve um decréscimo de 4,10 para 4,01.

Dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) revelam que, de 2013 e 2015, as despesas liquidadas com Ensino Fundamental evoluíram 0,54% em Cuiabá e 56% em Várzea Grande, segundo tabela a seguir:

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

As informações do Siope demonstram que, entre 2011 e 2015, o percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério aumentou gradativamente, passando, em Cuiabá, de 87,72% para 91,96% e, em Várzea Grande, de 60,47% para 78,67%. Além disso, os dois municípios aplicam o percentual mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino, em observância ao artigo 212 da Constituição Federal.



Feitas essas observações sobre os dados gerais, passo a tratar especificamente dos afastamentos de professores em Cuiabá.

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

O quantitativo total de licenças para tratamento de saúde, auxílios-doença e readaptações foi semelhante em 2014 e 2016. No entanto, no que se refere aos professores, houve crescimento de 100,42% nos casos de licenças saúde e de 64,55% no de readaptações. Quanto ao número de auxílios-doença, foi identificado um decréscimo acentuado, de 1.084 em 2014 para 430 em 2016.

Assim, 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%.

Com relação ao auxílio-doença, de 2014 a 2016, houve um decréscimo no quantitativo de concessões de 58,65%. Além disso, de acordo com relatórios encaminhados pelo setor de atendimento Psicossocial da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá, 51% dos atendimentos relativos a auxílio-doença registrados no setor de janeiro a novembro de 2016 referiam-se a professores.

Essa redução significativa no número de benefícios desde 2014 ocorreu devido ao fato do setor de perícia ter atuado no sentido de estabelecer criteriosamente os prazos dos afastamentos motivados por tratamentos de saúde.

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. Em 2015, foram realizadas 667 contratações de professores temporários para substituir



profissionais do magistério em licenças médicas, as quais corresponderam a um impacto financeiro de R\$ 1.569.732,24 (um milhão, quinhentos e sessenta e nove mil, setecentos e trinta e dois reais e vinte e quatro centavos).

No que diz respeito às readaptações, a relação encaminhada pelo Cuiabá-Prev evidencia que, em 2016, elas contabilizaram 1.741 ocorrências, das quais 701 (40,26%) são referentes a professores. O quantitativo de readaptações representou 36,28% do total de 1.932 cargos efetivos de professor na rede municipal de educação de Cuiabá.

Ao examinar a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID), a equipe de auditoria verificou que, entre janeiro e maio de 2016, 60,45% dos profissionais do magistério estavam em readaptação por doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo e 20,65% por doenças relacionadas a transtornos mentais e comportamentais.

Especificamente sobre o prazo de afastamento da função do magistério, os servidores em readaptação devido a doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo ficam fora de função, em média, 126 dias. Já os docentes com problemas de saúde relacionados a transtornos mentais e comportamentais ficam afastados de sua função, em média, 130 dias.

Ademais, 161 (50,78%) dos 311 servidores da educação estavam em readaptação há mais de dois anos. Há casos de servidores em readaptação provisória há mais de cinco anos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com os auditores e o próprio Instituto de Readaptação dos Servidores Públicos da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá, esse fato se deve em razão da carência de regulamentação detalhada do instituto pelo Estatuto dos Servidores Municipais e pela Lei Orgânica dos Profissionais da Educação.



Apesar de inexistir dispositivo que estipule prazo adequado para a conversão da readaptação temporária em permanente, na percepção de técnicos da unidade, 24 (vinte e quatro) meses seria razoável.

Com relação ao impacto financeiro, em 2015, 591 contratos de professores tiveram como justificativa a readaptação temporária de função, gerando um dispêndio de R\$ 1.920.964,60 (um milhão, novecentos e vinte mil, novecentos e sessenta e quatro reais e sessenta centavos).

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.

Voltando-se para as licenças de tratamento de saúde, entre janeiro e novembro de 2016, foram registrados 198 atendimentos para servidores da educação. Desse total, 81 (40,90%) referem-se a professores.

Com base nas 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, já que, naquela oportunidade, registrou-se um total de 153 concessões de licença para acompanhamento de familiar em tratamento de saúde.

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.



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.

No que diz respeito à atuação do Instituto de Previdência Municipal de Cuiabá, 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.

Ainda de acordo com as informações, a maior demanda do órgão acontece na área da educação e as ocorrências não se resumem apenas aos cargos de professores. Constatou-se também que 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.

Em 2016, a Comissão de Controle de Processos de Readaptação, formada em atendimento à Portaria Conjunta SME/SMGE 1/2015, realizou uma inspeção médica nos 311 servidores da Secretaria Municipal de Educação que se encontravam readaptados, dos quais 89 (29%) eram professores. Após o estudo, 53 dos 311 servidores retornaram à suas atividades normais.

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).

A situação acima evidencia 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.

No que concerne às causas, o relatório aponta como as principais doenças que ocasionam o afastamento de sala de aula: 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).

Na percepção de diretores, coordenadores pedagógicos e professores, os afastamentos são ocasionados pela insuficiência de ações de promoção à saúde dos trabalhadores da educação; deficiências na infraestrutura das escolas e salas de aula; carga horária excessiva e conflitos entre professores e alunos; e insuficiência de capacitação e infraestrutura para a educação especial.

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 e 91,9% consideram importante a implantação de ação dessa natureza para toda a rede de profissionais do magistério.

Quanto aos programas de prevenção e promoção à saúde laboral, 22,6% dos diretores e 2,6% dos professores os consideram satisfatórios ou razoáveis.

Sobre a infraestrutura, em 54,54% das unidades escolares visitadas pela equipe de auditoria foram constatadas fragilidades.

Além disso, 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.



Tal fato contribui para o esgotamento físico e mental dos docentes, culminando no surgimento de doenças decorrentes do estresse.

Ao serem entrevistados, 55,3% dos professores responderam que já sofreram algum tipo de agressão física ou verbal por parte de alunos. De acordo com eles, 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.

Ao serem questionados, 78,9% dos professores entrevistados responderam que não se sentem qualificados para lidar com alunos que necessitam de educação especial. Além disso, 54,1% dos gestores das unidades escolares 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; e 50,8% consideram que essa inadequação contribui para o afastamento de professores das salas de aula.

Em sua defesa, o gestor da Secretaria de Educação de Cuiabá não contestou os dados, reconheceu parte das falhas e informou as providências adotadas, as quais serão monitoradas pela equipe técnica.

A Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande apresentou, na oportunidade de manifestação, dados relativos à quantidade de professores, períodos de afastamentos e perfil dos profissionais que mais se licenciam.

O gestor acrescentou que, na rede municipal de educação, o custo médio dos afastamentos de professores é de R\$ 175.865,34 (cento e setenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e trinta e quatro centavos). Expôs, ainda, que o afastamento da maioria desses profissionais se dá em decorrência de doenças psíquico-emocionais. Contudo, não atribuiu que essa patologia se relaciona diretamente ao ofício de professor.



Em razão de toda a situação exposta, visando a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para educação em Cuiabá e Várzea Grande, igualmente ao Ministério Público de Contas, acato as recomendações elaboradas pelos auditores, a fim de que medidas urgentes sejam adotadas para solucionar as fragilidades evidenciadas.

Finalizando, destaca-se que parte das recomendações proferidas nestes autos já constam no Acórdão 635/2016-TP, referente ao processo 222755/2015, o qual versa sobre auditoria operacional realizada em 2015 na infraestrutura nas escolas estaduais e municipais do ensino fundamental.

Posto isso, acolho o parecer ministerial e **VOTO** no sentido de:

I) conhecer os relatórios técnicos da auditoria operacional na concessão de licenças médicas e absenteísmo de professores do ensino fundamental nos Municípios de Cuiabá e Várzea Grande;

II) realizar as seguintes recomendações:

a) aos gestores da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá:

a.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;

a.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”;



a.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;

a.4) reformule a Instrução Normativa 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;

a.5) implemente as seguintes recomendações constantes no Acórdão 635/2016-TP, relativo ao processo 222755/2015, decorrente de auditoria operacional que avaliou a infraestrutura em escolas de Ensino Fundamental estaduais e municipais: 1) normatizem e implementem procedimento para diagnosticar as necessidades de infraestrutura das escolas; 2) estabeleçam critérios para priorizar a realização de obras nas escolas; 3) mantenham atualizados instrumentos que permitam conhecer a situação e as necessidades da estrutura física das escolas; 4) estruturem e mantenham equipe técnica suficiente para captar recursos financeiros voluntários destinados à educação pela esfera federal; 5) planejem e acompanhem tempestivamente os projetos e ações relacionados à gestão da infraestrutura das escolas;

b) aos gestores da Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação de Várzea Grande que:

b.1) 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;



b.2) 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;

III) determinar às Secretarias Municipais de Educação de Cuiabá e Várzea Grande que, juntamente com as respectivas **Prefeituras Municipais**, no prazo de 90 (noventa) dias apresentem um Plano de Ação para implementação das recomendações acima citadas, com especificação de cronograma, responsáveis, atividades e prazos, nos termos do modelo proposto pela equipe técnica;

IV) encaminhar cópia do relatório técnico conclusivo e da presente decisão aos atuais prefeitos, secretários de educação e conselhos municipais de educação de Cuiabá e Várzea Grande.

É como voto.

Tribunal de Contas, 3 julho de 2017.

(assinatura digital)¹

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.



PROCESSO : 230928/2016
INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CUIABÁ
: FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DE CUIABÁ
: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VÁRZEA GRANDE
: INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTONIO JOAQUIM

SÍNTESE DO VOTO

Primeiramente, registra-se que, no tocante ao município de Várzea Grande, infelizmente a auditoria teve limitações em decorrência da greve de professores da rede municipal de ensino, remessa de documentos incompletos e inexistência de informações solicitadas, as quais impediram a continuidade da auditoria em relação a esse município. Portanto, não foi possível realizar uma análise conclusiva a partir dos dados recebidos de Várzea Grande.

Com relação ao Município de Cuiabá, a equipe técnica verificou que as patologias que levam ao afastamento dos professores seguem a mesma lógica de outras redes de ensino do país, com a prevalência de doenças do sistema osteomuscular, do tecido conjuntivo, transtornos mentais e comportamentais.

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.



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.

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.

Em razão da situação exposta, visando a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para educação em Cuiabá, igualmente ao Ministério Público de Contas, acato as recomendações elaboradas pelos auditores, a fim de que medidas sejam adotadas para solucionar as fragilidades evidenciadas.

Posto isso, acolho o parecer ministerial e **VOTO** no sentido de:

I) conhecer os relatórios técnicos de auditoria;

II) realizar as recomendações sugeridas pela equipe técnica, as quais estão discriminadas no voto integral;

III) **determinar** às Secretarias Municipais de Educação de Cuiabá e Várzea Grande que, juntamente com as respectivas Prefeituras Municipais, no prazo de 90 (noventa) dias apresentem um Plano de Ação para implementação das recomendações acima citadas, com especificação de cronograma, responsáveis, atividades e prazos, nos termos do modelo proposto pela equipe técnica;

IV) **encaminhar cópia** do relatório técnico conclusivo e da presente decisão



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselheiro Antonio Joaquim

Telefones: (65) 3613-7531 / 7534 / 7535

e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

aos atuais prefeitos, secretários de educação e conselhos municipais de educação de Cuiabá e Várzea Grande.

É a síntese do meu voto.