**PROCESSO TC : 000130/2017**
**ORIGEM : Prefeitura Municipal de Cristinápolis**
**ASSUNTO : 0095 – Representação**
**INTERESSADO : Raimundo da Silva Leal**
**UNIDADE DE AUDITORIA: 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção**
**PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 314/2021**
**RELATOR : Conselheiro Alexandre Lessa Lima**

**DECISÃO TC - 22630 - PLENO**

**EMENTA:** Representação. Improcedência. Arquivamento.

**DECISÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: **Alexandre Lessa Lima** (Relator), **Flávio Conceição de Oliveira Neto, Ulices de Andrade Filho e Maria Angélica Guimarães Marinho,** com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas **Luís Alberto Meneses**, em Sessão do Pleno, realizada no dia **14/10/2021**, sob a Presidência do Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, por unanimidade dos votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA e ARQUIVAMENTO** da Representação apresentada em face da Prefeitura Municipal de Cristinápolis, referente às irregularidades descritas neste processo, cuja gestão se deu sob a responsabilidade do Sr. Raimundo da Silva Leal, nos termos da Decisão do eminente Conselheiro Relator.

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE**

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

**DECISÃO TC 22630 PLENO**

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju em, 28 de outubro de 2021.

**LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Conselheiro Presidente

**ALEXANDRE LESSA LIMA**
Conselheiro Relator

**FUI PRESENTE:**

**LUIS ALBERTO MENESES**
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

## RELATÓRIO

Versam estes autos acerca de Representação (fls. 3/5) protocolada em 18/03/2016 (Protocolo TC 2016/037223), cujo Ofício nº 0586/2016, de 16/03/2016 é oriundo do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe – SINTESE, e trata acerca de supostas irregularidades relativas à gestão pública das unidades escolares municipais, a exemplo do exercício da função de direção (vide fl. 5) hipoteticamente irregular, cujo objetivo, seria, em tese, "*acomodar os apoios políticos e cabos eleitorais.*"

Segundo a ótica dos autores da representação, o "*exercício da função de direção escolar é disciplinado pelo art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) onde fica determinado que para o profissional assumir a função de diretor de escola, além de possuir como pré-requisito experiência docente, seu ingresso na rede tenha sido exclusivamente por concurso público de provas e títulos."*

Por fim, aduziu que o exercício de direção escolar ser considerado função de confiança do magistério público, a ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, o que violaria a Constituição da República, em seu inciso V, art. 37. Motivos pelos quais, solicita a adoção das medidas cabíveis nos termos da lei para que aquela administração pública municipal corrija imediatamente tais ilegalidades, com o devido ressarcimento aos cofres públicos.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (CCI), emitiu o Termo de Notificação (fl. 10) solicitando à Prefeitura Municipal de Cristinápolis, no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir de 25/07/2016, o envio da documentação pertinente aos servidores da Secretaria de Educação deste município, abaixo relacionada, juntamente com **ofício individualizado da Prefeitura,** anexando cópia deste Termo:

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

1) RELAÇÃO COM NOME DAS CRECHES E ESCOLAS MUNICIPAIS, COM O NOME DOS RESPONSÁVEIS OU DIRETORES E SEUS RESPECTIVOS VÍNCULOS EFETIVOS, COMISSIONADOS, REQUISITADO, CONTRATADO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, DE ACORDO COM A TABELA A SEGUIR:

| **ESCOLAS MUNICIPAIS - EXERCÍCIO 2016** | | | |
|---|---|---|---|
| **ESCOLAS** | **DIRETOR** | **VINCULO** | **FORMAÇÃO PROFISSIONAL** |
| | | | |
| **CRECHES MUNICIPAIS - EXERCÍCIO 2016** | | | |
| **CRECHES** | **DIRETOR OU RESPONSÁVEL** | **VINCULO** | **FORMAÇÃO PROFISSIONAL** |
| | | | |

**VINCULO: EFETIVO, REQUISITADO OU COMISSIONADO**

A unidade técnica, ao analisar a relação requerida, se manifestou por meio da **Informação nº 15/2016** (fls. 11/13) e do despacho de fl. 14 que opina pela autuação e ratifica a informação citada. A CCI informou que fez inspeção *in loco* (item 3), para apuração das supostas irregularidades, com requisição dos documentos relativos a Relação das Creches e Escolas Municipais, com os nomes dos responsáveis ou diretores e seus respectivos vínculos, seja ele efetivo, comissionado, requisitado, contratado, e ainda a formação profissional (fl. 09). Neste sentido, detectou as situações a seguir:

**3.1** - De acordo com a Relação de Escolas e Creches do Sistema Municipal de Ensino do Exercício de 2016 (fl. 09), a Prefeitura Municipal de Cristinápolis dispõe de 21 (vinte e duas) Escolas Municipais e 03 (três) Creches Municipais.

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

**3.2** - Conforme a Relação de Escolas e Creches do Sistema Municipal de Ensino do Exercício de 2016 (fl. 09), apresentou o total de responsáveis que exercem nas Escolas a função de Diretor, **sem vínculo efetivo,** tendo estes apenas Cargo em Comissão, correspondem a* 13 (treze) servidores. Com relação às Creches, o total é de 02 (dois) servidores que exercem a função de Diretor **sem vínculo efetivo,** tendo apenas Cargo em Comissão.

Ao final, opinou pela procedência da representação, pois 15 (quinze) servidores exercem a função de Diretor nas Escolas e Creches do Município de Cristinápolis, sendo que não são servidores efetivos, tendo como vínculo apenas **Cargo em Comissão,** conduta que viola o art. 67 da Lei 9.394/1996 - LDB e o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, portanto, sugeriu aplicação de multa ao Prefeito do Município de Cristinápolis, com fulcro no art. 93, inciso II da Lei Complementar n° 205/2011, bem como pugnou pela citação do interessado, para apresentar defesa

No Despacho nº 006/17 (fl. 17), o Ministério Público de Contas (MPC) solicitou a autuação, para que sejam apuradas as irregularidades apontadas. A autuação se deu em Sessão Plenária do dia 02/03/2017 (vide despacho de fl. 19).

Regularmente chamado ao feito, por meio da Citação nº 161/2017 (fl. 29) e da Citação por Edital nº 575/2017 (fls. 34/45), apresentou resposta, por meio do Protocolo TC nº 107647/2017 (fls. 47/61).

Após o estudo dos argumentos e documentos da defesa, a **2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (CCI)**, por conduto da **Informação Complementar nº 413/2020** (fls. 65/70), ratificada pelo Despacho nº 1438/2021 (fls. 72/74), opina pela **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO,** com fulcro no artigo 147 do Regimento Interno**, SEM APLICAÇÃO DE MULTA** (falecimento do interessado [vide fl. 72])**, COM**

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

**O CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO,** em razão da violação do art. 67 da Lei 9.394/1996 - LDB e do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, motivo pelo qual indica a permanência da seguinte irregularidade:

> **1.** 12 (doze) Diretores das Escolas Municipais nomeados, sem vínculos com o Magistério Público Municipal, sem comprovação de escolaridade compatível com o cargo ocupado, e com burla ao instrumento do Concurso Público;

Encaminhados os autos ao **Ministério Público Especial de Contas (MPC)**, por intermédio do seu representante, o Douto Procurador Luis Alberto Meneses, no **Parecer nº 314/2021** (fls. 77/82), opina pela **IMPROCEDÊNCIA**, vez que a investigação dos fatos denunciados não logrou êxito em comprovar qualquer irregularidade formal ou material. O Eminente Procurador ilustra sua discordância da 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, esclarecendo alguns pontos, quais sejam:

> **1)** a competência para legislar sobre educação é concorrente (art. 24, IX c/c art. 30, I da CF), cabendo à União estabelecer normas gerais (art. 24, §1º c/c art. 22, XXIV da CF). A Lei Complementar Municipal nº 4/2006 (Estatuto do Magistério do Município de Cristinápolis) estabelece, no art. 125, *caput* (fl. 58), que as funções de Diretor Escolar e Vice-Diretor devem ser exercidas**, preferencialmente**, por integrantes efetivos da Carreira do Magistério.
> **2)** Tal norma não conferiu exclusividade para a investidura em tais funções aos servidores pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da carreira do magistério municipal, **podendo ser ocupadas por servidores comissionados, a critério do Secretário Municipal de Educação (art. 126**), considerando as peculiaridades locais e dentro do poder discricionário, atendidas as exigências legais do supracitado Estatuto.
> **3)** Não subsiste o argumento lançado pela ilustrada Coordenadoria Técnica (fl. 68), no qual aponta que o parágrafo único do mencionado artigo determinou, a partir do ano de 2012, a escolha, por eleição direta e secreta, dos Diretores Escolares

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

e Vice-Diretores, vez que dita eleição ficou condicionada às disposições previstas em regulamento, o qual provavelmente **(digo provavelmente, pois não foi objeto de questionamento nem de diligência à origem)** não existe, assim como a Lei que deve regulamentar a gestão do ensino na Rede Pública Municipal, conforme dispõe o art. 122 (fl. 57) da Lei Complementar supracitada.

**4)** O **diploma legal goza de presunção de legitimidade e legalidade**, tratando-se do exercício da **competência concorrente do Município para legislar em matéria de interesse local na área da educação** e para estabelecer o regime jurídico dos servidores públicos do quadro de pessoal do Magistério Municipal. Assim, **não há inconstitucionalidade formal ou material evidente.**

**5)** É razoável aceitar que o interesse local possa justificar a escolha de diretor fora do limite traçado pela LDB, no art. 67, I, pois se trata de função pedagógica-administrativa, como enuncia a lei complementar municipal ora analisada (art. 125, *caput*). Nesse país continental, de múltiplas realidades, não se pode garantir que haja, no quadro de profissionais do magistério, servidor que acumule experiência administrativa à experiência pedagógica e/ou docente. Logo, o artigo retro citado, norma eficácia contida, quando se refere às funções objeto da presente denúncia, não é norma geral e pode ser disposta de modo distinto pelos demais entes federativos.

**6) Não há, nos autos, notícia de ação judicial pertinente, questionando quaisquer dos dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 4/2006**, nem a caracterização de dolo ou erro grosseiro do gestor, nos termos do **art. 28 da LINDB, a saber, "*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*".**

**7)** A **responsabilidade pela designação dos ocupantes de funções ou cargos em comissão do magistério é do Secretário Municipal de Educação** (art. 126) **que não foi citado e não consta como interessado na denúncia ora analisada**.

**8)** O **órgão técnico deste Tribunal** apontou que alguns diretores não possuíam curso superior em licenciatura, mas **não apontou, em concreto, qualquer conduta danosa ao erário ou que evidenciasse imperícia na função de direção escolar**. Assim, não pode ser imputado aos gestores responsabilidade pela nomeação, para os cargos de Diretor Escolar, de servidores

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

não pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da carreira do magistério municipal, conforme permissivo previsto no art. 125, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 4/2006.

É o quanto basta para relatar.

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

**VOTO**

Inicialmente, destaco que este processo trata de representação em face do Município de Cristinápolis, em razão de supostas irregularidades na gestão das unidades escolares da rede municipal.

Em análise do feito, a **2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção,** por meio da **Informação Complementar nº 413/2020 e do Despacho nº 1438/2021**, opinou pela **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, SEM APLICAÇÃO DE MULTA** (falecimento do interessado [vide fl. 72])**, COM O CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO,** em razão da permanência da irregularidade descrita no relatório acima.

Perlustrando os autos, observa-se que o **Ministério Público Especial de Contas (MPC)**, por conduto do **Parecer nº 314/2021**, diverge da 2ª CCI e opina pela **IMPROCEDÊNCIA** da representação, com o consequente **ARQUIVAMENTO**, vez que a apuração dos fatos não conseguiu provar qualquer irregularidade formal ou material nas condutas dos gestores, aduz, ainda, que acaso o Tribunal tenha posicionamento diverso, é impossível aplicação de multa, diante do falecimento do gestor, conforme os argumentos expostos no relatório que integra estes autos.

Depreende-se dos autos, que a 2ª CCI e o Ministério Público discordam em relação a legalidade da conduta objeto desta representação. Em breves linhas explica-se quais as razões jurídicas elencadas pelo *parquet,* cujos argumentos fáticos e jurídicos acompanho integralmente, ao passo que os reproduzo abaixo, em virtude de sua relevância didática e jurídica.

De acordo com as razões ministeriais, que os atos de escolha e nomeação dos Diretores das unidades escolares do Município de Cristinápolis, posto que a

competência legislativa sobre o tema é concorrente (União legisla sobre normas gerais e os demais entes federativos legislam sobre as especificidades). Neste sentido, a Lei Complementar Municipal nª 04/2006 estabelece que as funções de Diretor e Vice-Diretor devem ser exercidas preferencialmente (art. 125) e não exclusivamente, podendo ser ocupadas por cargos em comissão (art. 126), a critério do Secretário Municipal de Educação, que, diga-se passagem, não foi citado e não consta como interessado.

A alegação da unidade técnica, acerca do parágrafo único do art. 126, que determina eleição direta e secreta a partir de 2012 não se sustenta, já que a eleição ficou condicionada às disposições previstas em regulamento, que provavelmente não existe (o MPC disse provavelmente pois o tema específico não foi objeto de questionamento e nem de diligência). A Lei Complementar Municipal nº 04/2006 goza de presunção de legitimidade e legalidade, tratando-se do exercício da competência concorrente do Município para legislar em matéria de interesse local na área educacional e estabelecer o regime jurídico dos servidores públicos do Magistério Municipal, portanto, não há inconstitucionalidade formal ou material evidente.

As nomeações ora analisadas, foram escolhidas dentro dos limites traçados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, pois é razoável aceitar que o interesse local justifica as escolhas, especialmente se levarmos em conta que não há garantia de que haja no quadro de pessoal do magistério, servidor que acumule experiência administrativa à experiência pedagógica e/ou docente. A norma referida tem eficácia contida, quando se refere às funções objeto deste feito, posto que não é normal geral e pode ser disposta de modo distinto pelos demais entes federativos. No que se refere à lei municipal multicitada, não se tem notícias, nos autos, de ação judicial pendente questionando seus dispositivos e tampouco há caracterização de dolo ou erro grosseiro, nos moldes do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB: *"O agente público responderá pessoalmente por suas*

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

*decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."* O Tribunal não apontou, no caso concreto, qualquer conduta danosa ao erário ou que evidenciasse imperícia na função de direção escolar, motivos pelos quais não se pode ser imputado aos gestores a responsabilidade pela nomeação, para os cargos de Diretor, de pessoas fora do quadro efetivo, conforme permissivo já citado, qual seja, art. 125, *caput,* da Lei Complementar Municipal nº 04/2006.

Há de se destacar o conceito doutrinário do princípio constitucional da legalidade, nos termos do jurista Fábio Lucas de Albuquerque Lima: *"(...)o seu significado é diferente, ou tem enfoque diferenciado, conforme o ramo jurídico a que se destina sua aplicação. No direito administrativo, o princípio da legalidade significa que o administrador não pode agir sem permissão da lei."* (LIMA, Fábio Lucas Albuquerque. Elementos de Direito Administrativo Disciplinar. 2014. pág. 31).

Em relação à segurança jurídica, preleciona Raphael Peixoto de Paula Marques: "(…) **as relações jurídicas têm de proporcionar estabilidade e confiança aos destinatários do ordenamento jurídico, pois o direito é concebido para gerar a paz no convívio social**." (MARQUES. Boletim de Direito Administrativo, p.959-975) (grifo nosso)

Não há como considerar irregular a situação descrita, seja pelo respeito à segurança jurídica, ao devido processo legal (aplicável também ao processo administrativo), a boa-fé e a presunção de legitimidade e legalidade dos Atos Legislativos (no caso, a Lei Municipal nº 04/2006 que versa sobre o exercício dos cargos de Diretor e Vice-Diretor).

**Punir o gestor em virtude desta situação é injusto e fere os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia.**

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56

De mais a mais, **é cristalino que a situação encaixa-se exatamente nos moldes da jurisprudência deste sodalício, o que enseja o tratamento jurídico igualitário a situações idênticas.**

**Neste diapasão,** concluo que, de fato, assiste razão ao Ministério Público de Contas em seu opinamento, portanto, ante todo o exposto, Voto pela IMPROCEDÊNCIA da REPRESENTAÇÃO em apreço, com o seu consequente ARQUIVAMENTO.

Isto posto, e

**Considerando** que o processo em destaque, atendeu a todos os requisitos legais, não havendo, destarte, nenhum vício procedimental a ser sanado, assim como, constata-se que foi oportunizado ao interessado o exercício irrestrito da ampla defesa, em perfeita consonância com o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal do Brasil de 1988;

**Considerando** o Voto do Relator, em sintonia com os motivos de fato e de direito apresentados pelo Ministério Público, os quais incorpora e acompanha integralmente, conforme fundamentado acima e o que mais dos autos consta.

**DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia **14/10/2021,** por unanimidade de votos, JULGAR pela **IMPROCEDÊNCIA e ARQUIVAMENTO** da Representação apresentada em face da Prefeitura Municipal de Cristinápolis, referente a supostas irregularidades na nomeação dos gestores de escolas e creches municipais, cujo Prefeito à época, era o Sr. Raimundo da Silva Leal.

**ALEXANDRE LESSA LIMA**
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/10/2021 11:38:24
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 27/10/2021 20:35:53
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 28/10/2021 09:41:56