



TCESE
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE SERGIPE

PROCESSO TC : 107480/2017
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Cristinápolis
ASSUNTO : 0053 – Representação
INTERESSADOS : Lenilton Oliveira Santos - Representante
: Jéferson da Silva Melo – Representado
: Elizeu Santos - Representado
ADVOGADO : Não há
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº. 1231/2021
RELATOR : Conselheiro Luis Alberto Meneses

DECISÃO TC 22816 PLENO

EMENTA: Representação. Nomeação de Professor sem diploma. Graduação após nomeação. Aplicação do Princípio da Segurança Jurídica. Prescrição Punitiva. Improcedência quanto ao servidor pela convalidação do ato e Procedência quanto ao gestor responsável pelo ato.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Ulises de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Carlos Pinna de Assis e Alexandre Lessa Lima (Cons. Substituto), com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia **24/2/2022**, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação formulada pelo vereador da Câmara Municipal de Cristinápolis, Sr. Lenilton Oliveira Santos, em face do Sr. Jéferson da Silva Melo, servidor público municipal, considerando a convalidação do ato de nomeação inicialmente ilegal, e pela **PROCEDÊNCIA** da Representação em face do Sr. Elizeu Santos, então Prefeito, em virtude do ato de nomeação no cargo de professor, durante a sua gestão, sem que o outro representado possuísse, à época, diploma do curso de pedagogia, entretanto, sem qualquer consequência jurídica possível, considerando a ausência de dano ao

PROCESSO TC 107480/2017

DECISÃO Nº 22816 PLENO

erário e a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, 10 março de 2022.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

FUI PRESENTE:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelo vereador da Câmara Municipal de Cristinápolis, Sr. Lenilton Oliveira Santos, em face do Sr. Jéferson da Silva Melo, servidor público municipal, e do Sr. Elizeu Santos, ex-Prefeito, aduzindo que, na data de nomeação do representado, na qualidade de servidor, no cargo de professor III, pedagogia, símbolo 1.6-7-A (fl. 26), esse não havia concluído o curso de pedagogia, requisito editalício essencial (fl. 55) para posse no aludido cargo. Ressalta, ainda, que a colação de grau só ocorreu 14 (quatorze) anos após a posse (fl. 10).

Em resposta à citação nº 238/2020 (fls. 78/80), o Sr. Elizeu Santos, ex-Prefeito Municipal, apresentou defesa (fls. 83/94), alegando que *“a investidura do servidor se deu em momento posterior à sua gestão”*, fato que afasta sua responsabilização.

Em resposta à citação nº 243/2020 (fls. 79/81), o Sr. Jefferson da Silva Melo, por meio de peça defensiva (fls. 104/105), suscitou que *“o edital do concurso 01/2003 permitia a inscrição de candidato que estivesse cursando o último período escolar (...), porém o edital não determinava o prazo para conclusão”*. Além disso, acostou o Ofício nº 529/2018 – GAB.- REF. PROEJ nº 71.17.01.0058 (fls. 106/109), noticiando que o Ministério Público da Comarca de Cristinápolis promoveu o arquivamento de denúncia formulada sobre o fato narrado nesta representação.

A analista da Coordenadoria Técnica, em informação (fls. 112/116), concluiu que o servidor ingressou no serviço público durante a gestão do Sr. Elizeu Santos e que a investidura se deu de maneira irregular, uma vez que não apresentou certificado de conclusão do curso de pedagogia, não preenchendo requisito essencial para nomeação. O Coordenador Técnico, em despacho motivado (fl. 118), ratificou a informação e opinou pela procedência total da representação, com fulcro no artigo 147

do Regimento Interno do TCE/SE, e pela aplicação de multa, em consonância com o artigo 223, inciso II do mesmo diploma legal.

Com vista dos autos, o douto Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em parecer (fls. 123/131), posicionou-se pela procedência da representação, com determinação de abertura de processo administrativo específico, a fim de anular o ato de nomeação, e envio do feito ao Ministério Público Estadual em razão dos fatos e documentos novos. Outrossim, opinou pela não aplicação de multa ao gestor por entender ter ocorrido o instituto da prescrição.

É o relatório.

VOTO

A presente representação teve sua gênese em petição enviada ao Presidente desta Corte, pelo vereador da Câmara Municipal de Cristinápolis, Sr. Lenilton Oliveira Santos, restando, assim, evidenciada a legitimidade do representante. Os fatos narrados pelo agente político (fls. 3/4), foram posteriormente aferidos pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas, em total sintonia com os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa e normas aplicáveis à espécie, contidas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Foram acostados aos autos, dentre outros, os seguintes documentos: a) ato de nomeação do Sr. Jefferson da Silva Melo (fl. 26), para exercer a função inicial de professor III, pedagogia símbolo, 1.6.7-A, após habilitação no concurso nº 001/2003, ocorrido em 05/08/2003; b) diploma conferindo licenciatura em pedagogia, expedido em 28/07/2017 (fl. 10); c) Edital nº 001/2003, exigindo certificado do curso superior como requisito para investidura no cargo de nível superior (fl. 55); d)

demonstrativo comprovando que o representado integrava o quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação como efetivo, na função de auxiliar administrativo (fl. 30).

O cerne do caso *sub examine* está em apreciar se haveria justiça em anular ato ilegal constituído em 2003, sob a chancela da Administração Pública. No caso concreto, há um evidente confronto entre os princípios da legalidade e o da segurança jurídica. O princípio da legalidade possui especial efeito na limitação do poder público, impondo ao administrador que atue nos exatos termos da lei, sob pena de o ato praticado ser considerado nulo, o que caracteriza sua natureza rígida. Já a segurança jurídica, apresenta-se mais flexível, nasce com o objetivo de assegurar estabilidade a relações já consolidadas, concedendo o poder de manter situação cuja permanência pareça razoável e justa, em virtude não só do tempo transcorrido, mas à vista de circunstâncias, cujos valores sociais ou econômicos se revelem a favor da permanência do ato ilegal.

Em situações de confronto na aplicação de princípios de índole constitucional, a técnica sugerida pela doutrina é a da ponderação, já que não existe uma preferência absoluta de um princípio sobre outro, mas, sim, uma preferência condicionada ao fato analisado, devendo-se sempre garantir, na solução do impasse, que nenhum dos princípios deixe de produzir efeitos, sendo reduzido a nada. No presente caso, temos, de um lado, a legalidade, que exigiria a drástica consequência da exoneração do denunciado, e, do outro lado, temos a segurança jurídica, que consolida as situações que perduram no tempo e, assim, exigiria a manutenção do servidor no cargo, fato que traria menos trauma para a Administração e para o interessado. Não se pode olvidar, para a solução da questão, as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB e que incluíram disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Destaca-se aqui o art. 20 da LINDB, que impôs, aos

operadores do Direito, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Outra inovação, agora na teoria da invalidação dos atos administrativos, foi prescrita no art. 21, o qual introduziu a regularização do ato administrativo como possibilidade a ser considerada ante a simples invalidação. Assim, medidas de convalidação, conversão e modulação de efeitos podem ser consideradas como alternativas preferíveis à invalidação. Resta evidente o viés garantidor, flexível, protecionista e de busca da eficiência, contido nas regras inseridas na LINDB pela Lei 13.655/18.

Ao adotar a postura pragmática prescrita nos artigos 20 e 21 da LINDB, projetando os efeitos práticos da invalidade da nomeação, não consigo vislumbrar nenhum benefício social ou econômico. Primeiro, porque ficou demonstrado, na folha de frequência (fl. 30), que o servidor trabalhou na Secretaria de Educação, ainda que em função administrativa, de forma que não caberia devolução de dinheiro aos cofres públicos, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. Segundo, porque, no momento atual, o denunciado é professor diplomado e concursado, e exonerá-lo, seria tirar do quadro de pessoal um servidor efetivo, para ocupá-lo com um contratado ou comissionado, até que a Administração realize novo concurso, fato que além de contrariar o artigo 37, II, da CF/88, acabaria por onerar o erário ou constituiria solução de continuidade na prestação do serviço público de educação. Sob o prisma do servidor, ressalto que, em que pese o Sr. Jéferson da Silva Melo ter tomado ciência, presumidamente, via edital, da necessidade do certificado de nível superior, a Administração, ao exarar o ato de nomeação sem a necessária documentação, gerou, no interessado, a expectativa de legalidade. Com efeito, tamanha era a confiança e boa-fé na nomeação que, apenas no ano de 2017, o interessado conquistou a diplomação exigida. Assim, não bastasse a presunção de legitimidade, a irregularidade se consolidou no tempo, eis que transcorreram mais de 18 anos do ato de nomeação. Destarte, com as vênias de estilo, sou contrário à invalidação do ato de

nomeação, considerando que o mesmo foi convalidado em 2017 e por entender que a sua manutenção é a postura que mais se coaduna com os novos regramentos da LINDB.

Quanto à punição do gestor, uma vez que se refere a fato ocorrido (ato de nomeação) em 05/08/2003 (fl. 26), considerando que o mesmo somente foi citado (fl. 78/82) em outubro de 2020, ou seja, mais de cinco anos da ocorrência do fato, é forçoso reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, nos termos do art. 69, §1º, III, da Lei Orgânica deste Tribunal. Também não se justifica encaminhar os autos ao MPE/SE, diante da ausência de dano e do decurso do tempo.

Por tais fundamentos, divergindo, em parte, com as vênias de estilo, do entendimento externado pela 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção e pelo *Parquet Especial*, voto pela improcedência da representação em face do Sr. Jéferson da Silva Melo, servidor público municipal, considerando a convalidação do ato de nomeação inicialmente ilegal, e pela procedência da representação em face do Sr. Elizeu Santos, então Prefeito, sem qualquer consequência jurídica possível, considerando a ausência de dano ao erário e a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **24/2/2022**, por unanimidade de votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação formulada pelo vereador da Câmara Municipal de Cristinápolis, Sr. Lenilton Oliveira Santos, em face do Sr. Jéferson da Silva Melo, servidor público municipal, considerando a convalidação do ato de nomeação inicialmente ilegal, e pela **PROCEDÊNCIA** da Representação em face do Sr. Elizeu Santos, então Prefeito, em virtude do ato de nomeação no cargo de professor, durante a sua gestão, sem que o outro representado possuísse, à época, diploma do curso de pedagogia, entretanto,

PROCESSO TC 107480/2017

DECISÃO Nº 22816 **PLENO**

sem qualquer consequência jurídica possível, considerando a ausência de dano ao erário e a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator