



**MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS**
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: FC63A-3559A-4749F



2ª Procuradoria de Contas

Portaria de Instauração 00017/2026

Processo: 00874/2026

Classificação: Procedimento do Ministério Público de Contas

Criação: 12/05/26 08:52

Origem: GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

PORTARIA DE INSTAURAÇÃO N. 017/2026

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas, conferidas pelos artigos 127, 129 e 130 da Constituição da República, artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n. 8.625/1993 e artigo 27, incisos V e XV, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997;

CONSIDERANDO a instauração de notícia de fato, devidamente prorrogada, para se colher informações preliminares sobre o enquadramento funcional da servidora Maria Auxiliadora Massariol no cargo efetivo de Assessor de Nível Superior B-22-10 da Câmara Municipal da Serra (eventos 15 e 20), diante da apresentação da seguinte narrativa disposta no evento 2:

I – DO OBJETO

A presente representação comunica possível nulidade originária do enquadramento funcional da servidora Maria Auxiliadora Massariol, matrícula nº 183, admitida em 11/03/1985 sob regime celetista, posteriormente enquadrada como Assessor de Nível Superior B-22-10 e atualmente ocupante do cargo comissionado de Diretora de Recursos Humanos.

A controvérsia central não reside na função atualmente exercida, mas na validade constitucional da cadeia de investidura iniciada após a Constituição de 1988.

Se o enquadramento originário é incompatível com a Constituição, os efeitos remuneratórios e previdenciários subsequentes podem estar juridicamente contaminados.

II – DA INOBSERVÂNCIA DO ART. 19 DO ADCT (CRITÉRIO OBJETIVO E INDISPONÍVEL)

A servidora foi admitida em 11/03/1985.

Em 05/10/1988, data da promulgação da Constituição Federal, contava com: 3 anos, 6 meses e 24 dias de exercício.

O art. 19 do ADCT dispõe:

“Os servidores públicos civis (...) em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, (...) são considerados estáveis no serviço público.”

O requisito é objetivo e cumulativo: cinco anos continuados na data exata da promulgação.

A jurisprudência do STF é consolidada no sentido de que a estabilidade excepcional do art. 19 não se presume, nem se amplia por interpretação extensiva.

III – DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESTABILIDADE E EFETIVIDADE (JURISPRUDÊNCIA DO STF)

O Supremo Tribunal Federal distingue estabilidade excepcional de efetividade.

1. ARE 1306505 – Tema 1157 da Repercussão Geral

Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/03/2022.

Tese fixada: “É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.”

O STF afirmou expressamente que:

- estabilidade não equivale a efetividade;
- estabilidade excepcional não autoriza reenquadramento;
- situações flagrantemente inconstitucionais não se consolidam pelo decurso do tempo.

No caso concreto ora comunicado, a situação é ainda mais restritiva:

A servidora sequer preenchia o requisito temporal do art. 19 do ADCT.

IV – DA SÚMULA VINCULANTE Nº 43

Dispõe a Súmula Vinculante nº 43:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que permita ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

Caso o enquadramento de 1995 tenha promovido:

- transposição,
- transformação funcional,
- integração a carreira efetiva,

sem concurso público, incide diretamente a vedação sumular.

A jurisprudência do STF é uniforme em considerar inconstitucional qualquer forma de provimento derivado que substitua o concurso público.

V – DO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O art. 37, II, estabelece:

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público (...)”

O STF reiteradamente decidiu que:

- concurso público é regra estruturante;
- transposição automática é inconstitucional;
- reenquadramentos não podem converter vínculo precário em carreira efetiva.

VI – DA LEI Nº 921/1985 E DO REGIME VIGENTE À ÉPOCA

A Lei nº 921/1985 previa:

- cargos efetivos → concurso público;
- cargos em comissão → livre nomeação;
- empregos públicos → regidos pela CLT.

Não há previsão de conversão automática de emprego celetista em cargo efetivo.

O art. 6º da própria lei dispõe:

“Os requisitos mínimos (...) serão rigorosamente observados, sob pena de ser o ato de admissão considerado nulo de pleno direito.”

Logo, eventual transposição posterior deve observar:

- concurso válido;
- nomeação formal;
- investidura regular.

VII – DO ENQUADRAMENTO DE 1995 E DA POSSÍVEL NULIDADE ORIGINÁRIA

Em 1995, a servidora foi enquadrada como Assessor de Nível Superior B-22-10.

Se:

- não havia estabilidade do ADCT;
- não houve concurso público;

o enquadramento pode caracterizar provimento derivado vedado.

Nos termos da jurisprudência do STF:

Situação inconstitucional não se consolida pelo decurso do tempo.

Portanto, eventual nulidade originária contamina:

- progressões;
- adicionais;
- reenquadramentos;
- base remuneratória;
- reflexos previdenciários.

Eventual alteração funcional ocorrida anteriormente a 1995, caso existente, também demanda verificação quanto à sua compatibilidade com o art. 19 do ADCT e com o art. 37, II, da Constituição Federal.

• QUADRO SÍNTESE

Tese STF	Situação Concreta	Consequência
5 anos obrigatórios (ADI 100)	3 anos e 6 meses	Sem estabilidade
Estabilidade ≠ efetividade (RE 167.635)	Progressões de carreira	Questionáveis
Vedado reenquadramento (Tema 1157)	Enquadramento em 1995	Possível nulidade
RPPS exclusivo de efetivos (ADPF 573)	Registro como “efetiva”	Risco previdenciário
Tempo não convalida	30+anos	Não gera direito adquirido

VIII – DO CONFRONTO ENTRE CARGO DE ORIGEM E FUNÇÃO DE RH

Cargo formal: Assessor de Nível Superior B-22-10

Natureza: técnica de suporte legislativo.

Atua fornecendo suporte nas sessões, audiências públicas, reuniões ou outros eventos promovidos pela Câmara Municipal.

- Efetua o protocolo de todas as proposições ou proposições, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, que dão início ao Processo Legislativo.
- Registra e acompanha os prazos para tramitação de todas as proposições, inclusive os vetos.
- Elabora os autógrafos, decretos legislativos, leis promulgadas pela Câmara, Resoluções, Atos da Mesa, Atos da Presidência e Portarias.
- Promove a guarda e controle de toda a documentação produzida pela Câmara, bem como a reprodução de documentos e a coordenação do processamento eletrônico dos sistemas administrativos e legislativos; auxilia no gerenciamento dos anais da Câmara Municipal.
- Fornece suporte às Comissões Permanentes e Temporárias da Câmara Municipal, secretariando, digitando pareceres, requerimentos e ofícios, arquivando em meio físico e eletrônico, cópias dos pareceres e votos em separado, com anotação dos signatários.
- Providencia pesquisas e informações que lhe forem solicitadas pelos Vereadores, pela Mesa ou pela Presidência sobre assuntos relacionados ao processo legislativo e sobre a atuação da Câmara Municipal.
- Auxilia a Assessoria de Comunicação, Cerimonial e Eventos, quando necessário.
- Auxilia a Diretoria Geral, quando necessário
- Exerce outras atividades e tarefas correlatas determinadas pelo superior imediato

Cargo atual: Diretora de Recursos Humanos

Natureza: direção superior com poder decisório.

- formula política de RH;
- administra folha de pagamento;
- coordena progressões e promoções;
- controla registros funcionais;
- atua na gestão previdenciária;
- supervisiona estrutura administrativa.

Diferença estrutural evidente:

Cargo Técnico	Cargo de Direção
Apoio legislativo	Formula política de RH

Atividade administrativa interna	Administra folha de pagamento
Sem poder decisório estrutural	Concede vantagens
Sem gestão de pessoal	Propõe PAD

O Estatuto Municipal (Lei 2.360/2001):

- Art. 3º – cargos devem ser instituídos por lei;
- Art. 6º, §3º – vedação de atribuições diversas;
- Art. 152 – adicional por tempo de serviço devido a ocupante de cargo efetivo.

Se o vínculo efetivo for juridicamente questionável, as vantagens dele decorrentes também o são.

X – DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA E DIMENSÃO ECONÔMICA

[...] A Lei nº 6.135/2025 incluiu o cargo de Assessor de Nível Superior no Quadro Suplementar em Extinção, mantendo-o com vencimentos estruturados por níveis de desenvolvimento funcional.

[...] A permanência da servidora como única ocupante de cargo inserido em quadro suplementar em extinção, com progressões até o nível máximo da carreira (Nível 11 - R\$ 14.111,77), evidencia que a validade da remuneração depende integralmente da validade da investidura originária.

[...] A despesa anual estimada com a servidora, considerada a remuneração bruta atual (R\$ 38.166,19), acrescida de 13º salário, férias e encargos patronais previdenciários, pode ultrapassar R\$ 600.000,00 por exercício financeiro.

O enquadramento funcional questionado remonta ao ano de 1995. Desde então, a servidora vem percebendo remuneração estruturada como titular de cargo efetivo, com reflexos em progressões, vantagens e contribuições ao RPPS. Ainda que os valores históricos tenham variado ao longo das décadas, trata-se de despesa continuada por mais de três décadas, com impacto acumulado significativo nas contas públicas municipais.

LC 101/2000:

- Art. 15 – despesa incompatível é não autorizada;
- Art. 17 – remuneração é despesa obrigatória continuada;
- Art. 21 – é nulo o ato que provoque aumento de despesa com pessoal sem observância legal.

X – DO RISCO PREVIDENCIÁRIO

Sem investidura por concurso:

- não há integralidade;
- não há paridade;
- benefício deve observar regras do RGPS ou média constitucional.

Caso a base contributiva esteja fundada em reenquadramento incompatível com a Constituição, há risco atuarial e passivo judicial futuro.

Considerando a expectativa de permanência no serviço público até eventual aposentadoria pelo RPPS, a repercussão financeira potencial projeta-se em cifras milionárias.

XI - DA EXISTÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO PERANTE O MPES

Informa-se que os mesmos fatos foram submetidos à apreciação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, sob o nº 2026.0005.4202-47, para análise na esfera de eventual improbidade administrativa.

A presente representação, todavia, limita-se à análise da nulidade da investidura e de seus reflexos financeiros e previdenciários, matérias afetas ao controle externo exercido por esta Corte de Contas.

XII – CONCLUSÃO TÉCNICA

A questão jurídica central é objetiva:

- Não houve 5 anos até 05/10/1988.
- Não há comprovação de concurso público.
- A jurisprudência vinculante do STF veda reenquadramento.
- Situação inconstitucional não se consolida pelo tempo.

Se confirmado vício de origem, a cadeia funcional e remuneratória subsequente demanda revisão sob a ótica constitucional e fiscal.

CONSIDERANDO que a Carta Republicana é expressa ao determinar no artigo 37, inciso II, e § 2º, que a prévia aprovação em concurso público é condição *sine qua non* para o ingresso no serviço público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, bem como a contratação temporária, nos casos e hipóteses previstas em lei, sob pena de nulidade do ato;

CONSIDERANDO, ademais, que o Supremo Tribunal Federal, no tema de Repercussão Geral n. 1.157, firmou tese no sentido de que *“é vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja à vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014)”*;

CONSIDERANDO que expedidos ofícios ao Presidente da Câmara Municipal da Serra para se manifestar sobre os fatos noticiados, esclarecendo a fundamentação legal para o enquadramento da servidora no cargo efetivo de Assessor de Nível Superior B-22-10 e apresentando, ao mesmo tempo, a respectiva pasta funcional e demais documentações pertinentes (eventos 16 e 21), não se obteve ainda qualquer resposta (eventos 19 e 24);

CONSIDERANDO a imprescindibilidade de se obter informações/documentações relacionadas aos fatos noticiados para posteriores deliberações no procedimento apuratório;

CONSIDERANDO que, a teor do artigo 26, inciso I, alínea “b”, da Lei n. 8.625/1993 e artigo 27, § 2º, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997, cabe ao Ministério Público, no exercício de suas funções, instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los, requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

CONSIDERANDO que, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, *“aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, remuneração, vedações, regime disciplinar e forma de investidura”*, competindo, ademais, *“aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas, [...] promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa; [...] prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico”* (artigo 3º, incisos I e IV);

CONSIDERANDO, por sua vez, que a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seus artigos 29, §§ 1º e 4º, e 71, incisos IX e X, prescrevem que o controle externo municipal deve ser auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado e que é obrigação do poder público municipal fornecer informações sobre suas despesas e receitas;

CONSIDERANDO que, consoante artigo 11, inciso IV, da Lei n. 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada pela negativa de publicidade aos atos oficiais;

CONSIDERANDO que, conforme preceituam os artigos 319 e 330 do Código Penal, tipifica-se a prevaricação como o ato de retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou de praticá-lo em desacordo com disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal e a desobediência como a não observância de ordem legal de funcionário público;

CONSIDERANDO, deste modo, o silêncio do Presidente da Câmara Municipal da Serra em relação aos fatos noticiados, que ultrapassou sem resposta os prazos estipulados por este *parquet* nos **Ofícios ns. 00909/2026 e 01253/2026**;

CONSIDERANDO que tal inação estabelece uma barreira protetiva em torno das atividades administrativas, neutralizando a força coercitiva das requisições e, em última análise, comprometendo o exercício da função fiscalizatória do Ministério Público de Contas, o que resulta na desvalorização da essência constitucional dos mecanismos de controle sobre a Administração Pública;

CONSIDERANDO a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que dispõe que *“para configuração do crime de desobediência é necessário que haja a notificação pessoal do responsável pelo cumprimento da ordem, de modo a se demonstrar que teve ciência inequívoca da sua existência e, após, teve a intenção deliberada de não cumpri-la”* (STJ, HC 226512/RJ, 6ª Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 9/10/2012);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do RE 1391296 AgR, reiterou a autonomia funcional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Estadual, bem como sua prerrogativa de requisitar documentos;

CONSIDERANDO, por sua vez, que o Ministério Público, de posse de informações previstas nos artigos 6º e 7º da Lei n. 7.347/1985 que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º da Resolução n. 23/2007 CNMP, poderá complementá-las antes de instaurar o inquérito civil, visando apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto, instaurando procedimento preparatório (artigo 2º, § 4º, da Resolução n. 23/2007 CNMP);

CONSIDERANDO que *“o procedimento preparatório deverá ser atuado com numeração sequencial à do inquérito civil e registrado em sistema próprio, mantendo-se a numeração*

quando de eventual conversão” (artigo 2º, § 5º, da Resolução n. 23/2007 do CNMP);

RESOLVE:

Com espeque no artigo 2º, § 4º, da Resolução n. 23/2007 do CNMP, aplicado subsidiariamente, instaurar

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO

para apurar irregularidades relacionadas ao enquadramento funcional da servidora Maria Auxiliadora Massariol no cargo efetivo de Assessor de Nível Superior B-22-10 da Câmara Municipal da Serra.

DETERMINO as diligências necessárias e adoção das seguintes providências:

1 – Registre-se a Portaria n. 017/2026 - MPC;

2 – Notifique-se, pessoalmente, o Presidente da Câmara Municipal da Serra, para, no prazo improrrogável de 20 dias, **sob pena de configuração do delito de desobediência, conforme o artigo 330 do Código Penal, e de improbidade administrativa, nos termos que dispõe o artigo 11, caput e inciso IV, da Lei n. 8.429/1992**, manifestar quanto aos apontamentos elencados, esclarecendo a fundamentação legal para o enquadramento da servidora no cargo efetivo de Assessor de Nível Superior B-22-10 e apresentando, ao mesmo tempo, a respectiva pasta funcional e demais documentações pertinentes;

3 – Acautelem-se os autos em Secretaria; e

4 – Após, façam conclusos ao gabinete da 2ª Procuradoria de Contas com a juntada da resposta ou após o transcurso de 10 (dez) dias do prazo, *in albis*.

Vitória, 12 de maio de 2026.

LUCIANO VIEIRA

Procurador de Contas