



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 425DD-3C3EF-72466



2ª Procuradoria de Contas

Portaria de Instauração 00018/2026

Processo: 07904/2025

Classificação: Procedimento do Ministério Público de Contas

Criação: 08/06/26 08:36

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

PORTARIA DE INSTAURAÇÃO N. 018/2026

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 a Lei Complementar Municipal n. 78/2025, que alterou o artigo 8º da Lei Complementar Municipal n. 27/2012 (eventos 7 e 15), diante da apresentação da seguinte narrativa disposta no evento 2:

1. DOS FATOS

A Controladoria-Geral do Município de Conceição da Barra/ES vem, respeitosamente, à presença deste Ministério Público de Contas (MPCES), noticiar possível desconformidade da **Lei Complementar Municipal nº 78/2025** com as normas constitucionais e orientações técnicas expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), especialmente no que se refere aos requisitos de investidura no cargo comissionado de Controlador-Geral.

A referida Lei Complementar alterou o art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 27/2012, dispondo que o cargo de Controlador-Geral é em comissão, de livre nomeação e exoneração, podendo ser preenchido **preferencialmente** por servidor efetivo, **desde que o ocupante atenda a um dos seguintes requisitos:**

I – possuir diploma de curso superior reconhecido pelo Ministério da Educação; ou

II – comprovar experiência mínima de 10 (dez) anos em exercício de cargo ou função pública na Administração Pública direta ou indireta, **preferencialmente** em atividades relacionadas à gestão, controle, fiscalização, auditoria, administração ou contabilidade pública.

Tal dispositivo, ao dispensar a obrigatoriedade de nível superior e ao admitir a mera experiência genérica como critério de nomeação, flexibiliza indevidamente os

requisitos técnicos para o exercício de função essencial à governança pública e ao

apoio ao controle externo.

Ademais, **há previsão de efeito retroativo** (art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 078/225), abrangendo nomeações já realizadas antes de sua edição, o que indica a possibilidade de regularização *ex post* de ocupações anteriores cujas condições, à época, poderiam ser questionáveis.

2. DA AUSÊNCIA DE PARECER DA PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL NOS AUTOS DO PROCESSO LEGISLATIVO RELATIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2025

No dia 27 de agosto de 2025, o Poder Executivo encaminhou à Câmara Municipal de Conceição da Barra/ES o **Projeto de Lei Complementar 02/2025**, em regime de urgência, justificando que a alteração da Lei Complementar nº 27/2012 visava adequar a legislação municipal que dispõe sobre a Controladoria-Geral do Município, ampliando os critérios para ocupação do cargo de Controlador-Geral. O projeto foi objeto de **Emenda Modificativa nº 001**, submetida à apreciação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e da Comissão de Finanças e Orçamento, tendo recebido parecer favorável dessas comissões.

Todavia, cumpre assinalar que a **Controladoria Legislativa**, ao proceder análise do Projeto de Lei Complementar nº 02/2025 – **Processo Legislativo nº 01571/2025- Externo – verificou que não foi juntado aos autos, em qualquer fase da tramitação, o parecer jurídico emitido pela Procuradoria/Assessoria Jurídica competente (documento obrigatório). Tal exame, previsto pela Lei Municipal nº 3.026/2024 como requisito de controle preventivo de legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa, não se encontra registrado.**

[...] **A ausência do parecer jurídico compromete a regularidade formal do processo legislativo e gera dúvida quanto à segurança jurídica da norma aprovada.** Como se sabe, a Procuradoria da Câmara Municipal desempenha um papel fundamental no controle da legalidade e no processo legislativo.

[...] Destaca-se: mesmo que o parecer não tenha caráter vinculante – ou seja, a autoridade competente pode decidir de forma diversa –, a sua ausência no procedimento pode **acarretar a nulidade do ato final** quando a lei exige consulta à Procuradoria antes da decisão terminativa.

[...] Portanto, a ausência desse parecer, nos termos da legística, representa **falha grave no devido processo legislativo, com potencial invalidar a norma ou tornar questionável a sua aplicabilidade, em razão da fragilidade técnica ou jurídica da tramitação**. Ainda assim, o **Projeto de Lei Complementar 02/2025** foi aprovado pelo Plenário e sancionado, originando a **Lei Complementar Municipal nº 078/2025**, publicada em 02 de outubro de 2025.

3. REQUISITOS “NÃO CUMULATIVOS”

Como dito alhures, a **Lei Complementar Municipal nº 078/2025** alterou o art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 27/2012, dispondo que o cargo de Controlador-Geral é em comissão, de livre nomeação e exoneração, podendo ser preenchido preferencialmente por servidor efetivo, **desde que o ocupante atenda a um dos seguintes requisitos**.

[...] Como se vê, a **Lei Complementar Municipal nº 078/2025** reduziu o rigor técnico anteriormente exigido, **flexibilizando critérios de nomeação**.

É preciso lembrar que, o Guia de Orientação da Resolução TC nº 227/2011 estabelece que, para garantir a eficiência e a continuidade do Sistema de Controle Interno, o Controlador-Geral deve ser servidor efetivo, preferencialmente Auditor Público Interno (ou equivalente). E mais: **possuir formação superior E comprovado conhecimento técnico sobre controle, auditoria, gestão orçamentária, financeira, contábil e jurídica** [...].

Sem dúvidas, **nomear comissionados sem vínculo ou formação de carreira pode comprometer a profissionalização, a independência e eficiência do controle interno**.

Em relação ao **nível de escolaridade superior**, é clarividente que o nível superior funciona como um filtro mínimo para garantir que o ocupante do cargo tenha base teórica e técnica compatível com a magnitude, complexidade e responsabilidade inerentes ao controle interno. Isso favorece a eficiência, a legalidade, a transparência e a governança da administração pública. Não por outra razão, **a ausência de nível de escolaridade adequado para comissionados concorre para a irregularidade das contas anuais** [...].

Outra coisa, exigir **“experiência mínima de 10 anos”** como requisito para um cargo comissionado — do tipo de livre nomeação e exoneração — pode gerar privilégios indevidos, favorecendo um grupo restrito de pessoas, em detrimento de outros servidores igualmente capazes. É importante lembrar, ainda, que o art. 19, inc. III, da CRFB/88 estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) considera inconstitucional **discriminação arbitrária ou desproporcional** entre candidatos a cargos públicos, quando não há justificativa compatível com a natureza e complexidade do cargo, como se extrai da **ADI 5358/PA**, rel. Min. Roberto Barroso.

Destaca-se que, no âmbito da **legística**, o **princípio da razoabilidade** impõe ao legislador que na elaboração do projeto, ele seja lógico, razoável, proporcional, que haja bom senso, ponderado e equilibrado.

A meu ver, a **Lei Complementar Municipal nº 78/2025**, ao dispensar a obrigatoriedade de nível superior e admitir experiência genérica, contraria o princípio da eficiência, da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, além de representar um retrocesso institucional grave em relação ao modelo técnico recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

[...] 4. DA PREVISÃO DE EFEITO RETROATIVO

A previsão de efeito retroativo para nomeações já realizadas pode configurar desvio de finalidade. Isso porque, usar a norma para validar atos passados que, no momento da prática, poderiam não estar conformes com os padrões constitucionais e de governança exigidos para o controle interno compromete a transparência, a segurança jurídica e a credibilidade das nomeações.

CONSIDERANDO que, em consulta ao Portal da Transparência (<https://conceicaodabarra.cr2.site/portal-da-transparencia/despesas-com-pessoal/>), não é possível obter qualquer informação relacionada ao quadro de servidores que compõem a Controladoria Geral do Município de Conceição da Barra;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal no tema de Repercussão Geral n. 1.010 firmou tese no sentido de que “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”

(<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010>);

CONSIDERANDO que, consoante recentes julgados do Supremo Tribunal Federal (RE 1541605 AgR/SC, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJ 26/05/2025; Rcl 75430 AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia 1ª Turma, DJ 17/03/2025; ARE 1500567 ED-AgR-segundo/MT, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJ 12/03/2025; Rcl 73783 AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJ 17/02/2025; ARE 1480667 AgR/MS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 01/07/2024), é constitucional o provimento em comissão do cargo de Controlador-Geral do Município;

CONSIDERANDO, além disso, que o Acórdão n. 295/2025 – Tribunal Pleno (<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2025/2/pdf/00393362.pdf>), proferido pelo TCE/PR,

ao conhecer da consulta formulada sobre o preenchimento de cargo de Controle Interno em razão do recente posicionamento do STF no Tema 1010, respondeu que "*o controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos [...] caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade [...] seja ocupado por cargo comissionado, cujas atribuições a serem exercidas por seu titular estejam descritas em lei de forma clara e objetiva; e incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento*";

CONSIDERANDO que expedidos ofícios ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Conceição da Barra para se manifestarem sobre as constatações dispostas na Petição Inicial 02336/2025-7, notadamente no que se refere ao atendimento das condicionantes necessárias para a criação do cargo em comissão de Controlador Geral, nos termos da tese fixada pelo STF no tema de Repercussão Geral n. 1.010 e do Acórdão n. 295/2025 do TCE/PR, esclarecendo as atribuições do respectivo cargo em comissão, com a identificação das funções de direção, chefia e assessoramento, que devem estar dispostas na legislação, e fornecendo as documentações pertinente (eventos 8, 9 e 16), somente o Presidente da Câmara Municipal prestou esclarecimentos no evento 13 (eventos 14 e 19);

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 Prefeito de Conceição da Barra em relação aos fatos noticiados, que ultrapassou sem resposta os prazos estipulados por este *parquet* nos **Ofícios ns. 00255/2026 e 01195/2026**;

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 autuado 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 possíveis irregularidades na estruturação da Controladoria Geral do Município de Conceição da Barra em razão das alterações advindas com a Lei Complementar Municipal n. 78/2025.

DETERMINO as diligências necessárias e adoção das seguintes providências:

1 – Registre-se a Portaria n. 018/2026 - MPC;

2 – Notifique-se, pessoalmente, o Prefeito de Conceição da Barra, 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 sobre as constatações dispostas na Petição Inicial 02336/2025, notadamente no que se refere ao atendimento das condicionantes necessárias para a criação do cargo em comissão de Controlador Geral, nos termos da tese fixada pelo STF no tema de Repercussão Geral n. 1.010 e do Acórdão n. 295/2025 do TCE/PR, esclarecendo as atribuições do respectivo cargo em comissão, com a identificação das funções de direção, chefia e assessoramento, que devem estar dispostas na legislação, bem como apresentando a estrutura de funcionamento da Controladoria-Geral com a indicação dos servidores lotados no setor e seus respectivos vínculos (efetivo, comissionado, contratado temporariamente) e fornecendo as 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, 8 de junho de 2026.

LUCIANO VIEIRA

Procurador de Contas