



Acórdão 00588/2026 - 1ª Câmara

Processo: 06597/2025

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Responsável: JOSE LUIZ MENDES, ELIAS DAL COL, REJANE CRISTINA RODRIGUES
PINHEIRO ALMEIDA

Procurador: JOSIMADSONN MAGALHAES DE OLIVEIRA (OAB: 18957-ES)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE
CONCURSO PÚBLICO – PROCURADOR MUNICIPAL –
Multa Pecuniária – Dar Ciência – Arquivar.**

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Representação interposta pelo Ministério Público de Contas, com vistas a apurar supostas irregularidades praticadas pela Prefeitura de Ecoporanga na criação de cargos em comissão de Assessores Jurídicos da estrutura da

Procuradoria Geral do Município, em detrimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal.

Com o propósito de promover a completa elucidação dos fatos noticiados, o Ministério Público de Contas adotou uma série de providências administrativas preliminares, destinadas à obtenção de informações e elementos necessários à adequada instrução do feito. As medidas implementadas são descritas a seguir:

- 1) **Emissão de ofícios:** O parquet promoveu a expedição dos Ofícios n. 02716/2023-4, em 21 de junho de 2023 (evento 08), os quais foram **reiterados pelo ofício** 03413/2023-4, em 27 de julho de 2023 (evento 10), a fim de que as informações solicitadas fossem apresentadas pelo Prefeito Municipal.
- 2) **Emissão de Portaria:** Devidamente protocoladas as informações pelo então prefeito municipal, senhor Elias Dal'Col em 15 de agosto de 2023 nos termos do Ofício 342/2023 - Resposta de comunicação 1851/2023 (evento 01) disposto no Protocolo 15385/2023, **o MPC em 14 de setembro de 2023, o MPC emitiu a Portaria de Instauração 021/2023** Peça Complementar 33323/2025 (evento 12) para apuração dos fatos.
- 3) **Elaboração de notificação recomendatória:** Diante da existência de ação civil Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Processo n. 5000168-26.2021.8.08.0019) com o mesmo objeto, **o Ministério Público de Contas elaborou a Notificação Recomendatória 05 em 14 de setembro de 2023** (Ofício 4326/2023-1) - Peça Complementar 33324/2025 (evento 13 e ss.), a fim de **que fossem adotadas as providências necessárias para a realização imediata de concurso público visando o provimento dos cargos de Procurador Municipal**, a ser finalizado no prazo de até 365 dias, com a progressiva exoneração e extinção dos cargos de Assessor Jurídico, nos termos da decisão judicial proferida nos autos da ação civil em tramitação.
- 4) **Instauração de Procedimento preparatório:** Decorrido o prazo estabelecido na Notificação Recomendatória, **o MPC instaurou o Procedimento Preparatório 6446 em 24 de setembro de 2024**, determinando que fosse reiterado, mais uma vez, o Ofício 04326/2023-1, bem como, que o referido procedimento fosse encaminhado para a Procuradoria Geral do Município, conforme disposto na Peça Complementar 33327/2025 (evento 16).
- 5) **Instauração de Inquérito Administrativo:** Diante da **ausência de manifestação do então prefeito municipal, senhor Elias Dal'Col** - Peça Complementar 33331/2025 (evento 21), **o MPC instaurou Inquérito Administrativo** nos termos da Portaria de Instauração 016/2025 para apuração das supostas irregularidades praticadas, nos termos da Peça Complementar 33333/2025 (evento 22), tendo sido notificado o atual prefeito, **senhor José Luiz Mendes, que também deixou transcorrer o prazo sem a apresentação das informações solicitadas pelo MPC** - Peça Complementar 33338/2025 (evento 27). Não obstante a ausência de manifestação, o MPC ainda solicitou a reiteração do prazo para apresentação de informações, tendo sido novamente inócua a tentativa, razão pela qual, optou o parquet pela notificação pessoal do prefeito municipal.

Após todas as medidas acima e verificando a ausência de manifestação dos gestores e a permanência do indício de irregularidade apontado pelo MPC, foi procedida a citação

pessoal em 09 de julho de 2025 (evento 38) do então prefeito municipal, senhor Elias Dal'Col, que apresentou **intempestivamente** suas justificativas, em 10 de setembro de 2025 (evento 40).

Ato contínuo, foi instaurada **a Representação pelo MPC** em face dos responsáveis, tendo o feito sido **conhecido pelo Relator**, por meio da Decisão Monocrática 759/2025 (evento 43), com fundamento nos artigos 182 e 177 c/c 186 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES, que determinou a notificação dos responsáveis Elias Dal'Col e José Luiz Mendes.

Devidamente notificados, somente o senhor Elias Dal'Col, ex-prefeito municipal, apresentou justificativas, conforme disposto na Resposta de Comunicação 1408/2025 (evento 49).

Esgotadas as providências administrativas anteriormente adotadas, sem que os gestores apresentassem manifestação capaz de afastar os indícios de irregularidade apontados pelo Ministério Público de Contas, foi determinada a citação pessoal do então Prefeito Municipal, Sr. Elias Dal'Col, a qual se concretizou em 09 de julho de 2025 (evento 38). Em resposta, o gestor protocolizou suas razões de defesa apenas em 10 de setembro de 2025 (evento 40), após o transcurso do prazo legal, razão pela qual a manifestação foi considerada intempestiva.

Na sequência, o Ministério Público de Contas formalizou a presente Representação em face dos responsáveis pela prática dos atos questionados. Ao apreciar a matéria, o Relator, por intermédio da Decisão Monocrática n. 759/2025 (evento 43), reconheceu o preenchimento dos pressupostos para o processamento da demanda, determinando seu conhecimento com fundamento nos arts. 177, 182 e 186 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), bem como a expedição de notificações aos Srs. Elias Dal'Col e José Luiz Mendes.

Após a regular ciência dos interessados, apenas o ex-Prefeito Municipal, Sr. Elias Dal'Col, exerceu seu direito de defesa, apresentando justificativas por meio da Resposta de Comunicação n. 1408/2025 (evento 49). O Sr. José Luiz Mendes, embora regularmente notificado, permaneceu silente.

Conforme sustentado pelo Ministério Público de Contas, os fatos apurados revelam a existência dos seguintes indícios de irregularidades atribuídos ao Poder Executivo Municipal:

Criação irregular de cargos de natureza comissionada, culminando no descumprimento do disposto no artigo 37, II da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Por fim, requer:

O conhecimento da presente representação, conforme os artigos 99, caput e § 1º, inciso VI, da Lei Complementar n. 621/2012, além dos artigos 181 e 182, inciso VI, e 264, inciso V, do Regimento Interno do TCEES;

Seja considerada procedente, resultando na aplicação de multa pecuniária aos responsáveis, José Luiz Mendes e Elias Dal'Col, conforme previsto na Lei Complementar n. 621/2012.

Sejam adotadas as medidas necessárias para o cumprimento da legislação, visando a correção das irregularidades identificadas.

Superada a fase inicial de admissibilidade, foi realizada a Análise de Seletividade n. 0426/2025-2 (evento 55), oportunidade em que esta Corte de Contas concluiu pela viabilidade do prosseguimento da fiscalização. Em razão desse resultado, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal (NPESSEAL) elaborou a Manifestação Técnica n. 2849/2025-8 (evento 56), na qual opinou pelo conhecimento da matéria e pela realização de diligências destinadas ao aprofundamento da instrução processual. Referida manifestação foi acolhida pelo Relator por meio da Decisão Monocrática n. 1117/2025 (evento 59).

Após o cumprimento das diligências e a juntada das justificativas apresentadas pelos interessados, os autos retornaram ao NPESSEAL para nova análise. Na oportunidade, a unidade técnica concluiu pela necessidade de promover a citação dos responsáveis, entendimento que foi formalizado na Instrução Técnica Inicial n. 00038/2026 (evento 76),

elaborada com fundamento nos elementos de irregularidades descritos na Representação.

Em seguida, o Relator proferiu a Decisão Monocrática n. 00178/2026 (evento 77), por meio da qual determinou a citação do Sr. José Luiz Mendes, concedendo-lhe o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa e dos documentos que entendesse pertinentes.

Regularmente citado, o responsável apresentou as seguintes manifestações, trazidas sumariamente, pela Área Técnica por meio da Instrução Técnica Conclusiva 2254/2026 (evento 87), senão vejamos:

Jose Luiz Mendes

Em sua primeira defesa apresentada, o atual Prefeito do Município de Ecoporanga, senhor Jose Luiz Mendes (eventos 73 e 82) reconhece a irregularidade apontada, acata integralmente a decisão monocrática do TCEES e a recomendação do MPCES e informa o compromisso da atual gestão municipal em realizar concurso público para o provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal.

A atual gestão compreende a importância da estruturação de uma advocacia pública de caráter permanente e técnica, sendo a realização de concurso público para o cargo de Procurador Municipal medida indispensável para a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Expõe ainda, as providências administrativas para a realização do concurso, destacando a intenção de dar celeridade ao processo, e solicita prazo razoável para sua conclusão, bem como o arquivamento da representação após a nomeação dos aprovados.

Todavia, e contrariamente ao que fora inicialmente apontado, em sua segunda oportunidade de Defesa (evento 82) o prefeito informa que optou por esperar a análise de recurso de apelação apresentado pela Prefeitura Municipal de Ecoporanga em face da ação civil **5000168-26.2021.8.08.0019** para realização do referido processo seletivo.

Reforça a importância de realizar o concurso público e de estruturar a advocacia pública municipal, em observância aos princípios legais e aponta como

compromisso a instauração do Processo Administrativo nº 007322/2024, para a contratação de empresa especializada para a realização de concurso público, ressaltando que a gestão já buscava adotar as providências necessárias mesmo antes das deliberações mais recentes desta Corte de Contas.

Assim, entende que a ordem judicial impondo a contratação dos procuradores está submetida a recurso, com potencial efeito modificativo, criando, portanto, um “cenário de absoluta insegurança jurídica para o administrador público”.

Em suas palavras, “agir e deflagrar um oneroso concurso público antes do trânsito em julgado seria temerário, pois uma eventual reforma da sentença pelo Tribunal de Justiça tornaria o ato inócuo, configurando manifesto desperdício de recursos públicos e potencial violando o princípio da eficiência”.

Deste modo, a conduta da gestão, de aguardar o desfecho da lide judicial não representaria omissão ou desídia, mas sim, um ato de responsabilidade e prudência, em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a eficiência e a segurança jurídica, não sendo exigível do administrador conduta diversa, nos termos do artigo 22 e 28, da Lindb.

Assim sendo, no seu entender, tal condição inviabilizaria a aplicação de qualquer sanção, face aos obstáculos e as dificuldades reais do gestor, que devem ser observadas pelo julgador.

Solicita o reconhecimento da exclusão da culpabilidade do gestor, diante da inexigibilidade de conduta diversa em cenário de insegurança jurídica, com o consequente arquivamento da Representação por ausência de dolo, culpa grave ou erro grosseiro e o afastamento integral de sanções pessoais, em razão da boa-fé e da atuação prudente e diligente, nos termos dos artigos 22 e 28 da LINDB.

2. PRELIMINARMENTE

2.1 DO PEDIDO DE SUSPENSÃO OU SOBRESTAMENTO DOS AUTOS

O gestor também pede, de forma subsidiária, a suspensão do processo até o trânsito em julgado da Ação Civil Pública nº 5000168-26.2021.8.08.0019, para assegurar segurança jurídica às medidas administrativas ou o prosseguimento do feito apenas com o sobrestamento de decisões de mérito que imponham sanções ou obrigações ao gestor, até a solução definitiva da ação judicial.

Após o trâmite regimental, os autos foram encaminhados ao Corpo Técnico para manifestação, a qual foi feita por meio da Instrução Técnica Conclusiva 2254/2026 (evento 87), concluindo o que segue:

CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre a **Representação** em face da PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, sugere-se:

CONSIDERAR PROCEDENTE a REPRESENTAÇÃO, rejeitando-se as razões de defesas/justificativas quanto às irregularidades tratadas no Item 2 desta ITC; nos termos do art. 95, inciso II c/c art. 99, VI e § 2º, ambos da Lei Orgânica do TCEES;

- 1.1. **APLICAR multa pecuniária individual** ao Sr. **José Luiz Mendes** conforme os termos do art. 135, incisos II e III, da Lei Complementar 621/2012, em face das razões antes expendidas;
- 1.2. **DETERMINAR a Prefeitura Municipal de Ecoporanga**, que cumpra as medidas necessárias visando a elaboração de concurso público para provimento dos cargos de procurador municipal no **prazo de 12 (doze) meses**, a contar da publicação do Acórdão a ser proferido por esta Corte de Contas;
- 1.3. Nos termos do art. 9º, inciso II¹, da Resolução nº 361, de 19 de abril de 2022, **dar CIÊNCIA a Controladoria Geral do Município de Ecoporanga**, a fim de que possa acompanhar a tramitação da referida contratação;
- 1.4. **DAR CIÊNCIA** ao representante do teor da decisão final a ser proferida Nos termos do art. 4º, inciso I², da Resolução nº 361, de 19 de abril de 2022;
- 1.5. **ARQUIVAR** os presentes autos, após o respectivo trânsito em julgado;

Após, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas, o qual, por meio do Parecer 03141/2026, anuiu integralmente o entendimento do Corpo Técnico supracitado.

É o Relatório

¹ Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:
I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;
² Art. 4º. As determinações devem ser formuladas para:
I - interromper irregularidade ou ilegalidade em curso ou remover seus efeitos;

2 – FUNDAMENTAÇÃO

A peça exordial sustenta que os servidores ocupantes dos cargos comissionados vinculados à Procuradoria-Geral do Município, todos de livre nomeação e exoneração, estariam exercendo atribuições típicas e privativas dos cargos efetivos de Procurador Municipal. Segundo a representante, tal situação configuraria burla à exigência constitucional de investidura em cargo público mediante prévia aprovação em concurso público, em afronta direta ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, destaca a petição inicial do Ministério Público de Contas:

[...] nos moldes da Carta Magna, deveria, com a instituição da Procuradoria Geral Municipal, as atividades de representação, judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria ser exercidas exclusivamente por procuradores de carreira, cujo ingresso se dá por concurso público, extirpando, ademais, a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

Prossegue o Ministério Público de Contas afirmando que as atribuições conferidas aos cargos comissionados da Procuradoria-Geral não poderiam abranger o desempenho de atividades técnicas ou operacionais próprias dos cargos efetivos de Procurador Municipal. Em razão disso, entende necessária a regularização da estrutura administrativa do órgão, especialmente mediante a exoneração dos ocupantes dos cargos de Assessor Jurídico e a posterior extinção dessas funções comissionadas.

A representação também aponta a inexistência de concurso público destinado ao provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal, circunstância que, segundo o órgão ministerial, afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, além de contrariar a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

Consta, ainda, dos documentos que instruem a Representação, que o Ministério Público de Contas adotou diversas medidas extrajudiciais voltadas à regularização da situação, dentre elas a expedição de notificações e recomendações para que o Município promovesse, no prazo de 365 dias, a realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos efetivos da Procuradoria Municipal. As recomendações contemplavam, igualmente, a exoneração gradual dos ocupantes dos cargos de Assessor Jurídico e a consequente extinção dessas funções, em observância à decisão judicial proferida nos autos da ação civil pública em trâmite perante o Poder Judiciário.

Ao final, o Ministério Público de Contas requer o regular processamento da presente Representação, a oitiva dos responsáveis para apresentação de esclarecimentos, bem como o reconhecimento da procedência das irregularidades apontadas, com a consequente responsabilização administrativa dos agentes envolvidos, aplicação das sanções cabíveis e determinação para adoção das medidas necessárias à adequação da estrutura da Procuradoria Municipal aos ditames constitucionais, especialmente mediante a realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal.

Conforme consignado na Instrução Técnica Inicial 00038/2026 (evento 76), passa-se ao exame da irregularidade apontada pela unidade técnica, relacionada à ausência de realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal e às consequências decorrentes da manutenção de cargos comissionados exercendo atribuições típicas da advocacia pública municipal.

Da análise dos autos, verifica-se que a própria Lei Orgânica do Município de Ecoporanga já estabelecia, desde sua promulgação, a obrigatoriedade de que as funções típicas da Procuradoria Municipal fossem desempenhadas por servidores integrantes de carreira. Nesse sentido, o artigo 80 da Lei Orgânica Municipal dispõe que as Procuradorias-Gerais dos Poderes Executivo e Legislativo constituem as instituições responsáveis pela representação judicial e extrajudicial do Município, competindo-lhes, ainda, o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico, nos termos da legislação específica que disciplina sua organização e funcionamento. Complementando essa previsão, o § 2º do referido dispositivo determina expressamente que o ingresso nas classes iniciais da carreira de Procurador Jurídico ocorrerá mediante concurso público

de provas e de provas e títulos, com participação obrigatória da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, inclusive na elaboração do programa e dos quesitos das provas.

Observa-se, portanto, que a exigência de concurso público para investidura no cargo de Procurador Municipal não constitui inovação legislativa recente, mas sim determinação existente no ordenamento jurídico municipal desde a edição da Lei Orgânica, em 1990. Embora a norma orgânica já previsse a forma de provimento do cargo, somente no ano de 2019 foram editadas as Leis Municipais nº 1.943/2019 e nº 1.944/2019, responsáveis por estruturar definitivamente a Procuradoria-Geral do Município, disciplinando sua organização administrativa, competências institucionais, atribuições dos cargos e respectivos vencimentos.

A partir da entrada em vigor dessas leis, o Município passou a dispor de todos os instrumentos normativos indispensáveis à realização do concurso público destinado ao preenchimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal. Em outras palavras, desde 2019 inexistia qualquer impedimento jurídico ou administrativo para a deflagração do certame, uma vez que a carreira encontrava-se devidamente instituída, com atribuições, estrutura funcional e remuneração expressamente definidas pela legislação municipal.

Não obstante esse cenário, verifica-se que, mesmo diante das reiteradas manifestações dos órgãos de controle e do próprio Poder Judiciário, reconhecendo a necessidade de regularização da estrutura da Procuradoria Municipal mediante a realização de concurso público, a Administração optou por não promover o certame, mantendo situação que vinha sendo reiteradamente apontada como incompatível com os princípios constitucionais que regem o ingresso no serviço público.

Os elementos constantes dos autos evidenciam, ainda, que a atual estrutura da Procuradoria Municipal revela significativa sobreposição entre as atribuições conferidas aos cargos de Assessor Jurídico, de natureza comissionada, e aquelas próprias do cargo efetivo de Procurador Municipal. Tal circunstância torna-se ainda mais evidente quando considerada a elevada demanda existente no setor jurídico do Município e o fato de que, atualmente, todos os cargos efetivos de Procurador Municipal permanecem vagos, fazendo com que as atividades permanentes e essenciais da advocacia pública sejam desempenhadas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos em comissão.

A própria legislação municipal demonstra que essa situação deveria possuir caráter excepcional e transitório. Com efeito, o artigo 15 da Lei Municipal nº 1.944/2019 estabelece que os cargos de Assessor Jurídico seriam extintos gradativamente, à medida que fossem vagando e que os cargos efetivos de Procurador Municipal fossem sendo providos mediante aprovação em concurso público de provas e títulos. A previsão legal evidencia que o legislador municipal concebeu os cargos comissionados apenas como medida temporária, destinada a assegurar a continuidade dos serviços jurídicos até a efetiva estruturação da carreira de Procurador Municipal, jamais como mecanismo permanente de substituição dos cargos efetivos.

Esse entendimento também foi expressamente reconhecido pelo Poder Judiciário ao apreciar a Ação Civil Pública nº 5000168-26.2021.8.08.0019, proposta em face do Município de Ecoporanga. Na Sentença nº 87144440, proferida em 10 de dezembro de 2025, consignou-se que a manutenção temporária dos cargos de Assessor Jurídico somente se justificava para evitar a interrupção dos serviços jurídicos municipais até a nomeação dos Procuradores aprovados em concurso público. Na oportunidade, o magistrado destacou que: "A defesa do Município, ao invocar a necessidade de manutenção dos cargos para evitar a paralisação dos serviços jurídicos, acaba por confessar a natureza essencial e permanente de tais atividades, o que corrobora a tese do Ministério Público."

Desse modo, a própria fundamentação adotada pelo Poder Judiciário reforça que as atividades desempenhadas pelos assessores jurídicos possuem natureza permanente e inerente à advocacia pública municipal, circunstância que exige seu exercício por integrantes de carreira regularmente investidos mediante concurso público, e não por ocupantes de cargos em comissão.

Diante desse contexto, considerando que a Procuradoria Municipal atualmente conta com sete cargos em comissão em exercício e nenhum cargo efetivo de Procurador Municipal provido, constata-se, em princípio, a manutenção de estrutura administrativa na qual atribuições eminentemente técnicas, permanentes e típicas da advocacia pública vêm sendo desempenhadas exclusivamente por servidores comissionados. Tal circunstância revela-se ainda mais relevante diante da redação abrangente conferida ao artigo 8º da Lei Municipal nº 1.944/2019, que atribui aos Assessores Jurídicos

competências suficientemente amplas para abranger atividades próprias da carreira de Procurador Municipal, evidenciando, em tese, a substituição indevida de cargos efetivos por cargos de livre nomeação e exoneração.

Superadas as considerações iniciais, passa-se ao exame das justificativas apresentadas pelo atual ordenador de despesas, senhor José Luiz Mendes, constantes da manifestação juntada no evento 82.

Em sua defesa, o responsável informa que a Administração Municipal instaurou o Processo Administrativo nº 007322/2024, destinado à contratação de empresa especializada para organização e execução de concurso público. Sustenta, ainda, que optou por aguardar o julgamento do recurso de apelação interposto pelo Município de Ecoporanga nos autos da Ação Civil Pública nº 5000168-26.2021.8.08.0019, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, por entender que a decisão recorrida teria partido de premissas equivocadas ao não distinguir as atribuições de assessoramento jurídico daquelas inerentes à representação judicial do Município.

Acrescenta que a imediata realização do concurso público poderia acarretar insegurança jurídica à Administração, sobretudo em razão da possibilidade de reforma da decisão judicial e das dificuldades concretas enfrentadas pelo gestor público. Com fundamento nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, defende que, diante desse contexto, não lhe seria exigível a adoção de conduta diversa.

Todavia, as razões apresentadas não se mostram suficientes para afastar a irregularidade apontada nos autos. Isso porque a realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal não constitui faculdade conferida ao administrador, mas imposição decorrente diretamente do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas apenas as hipóteses expressamente previstas para os cargos em comissão destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Também se encontra consolidado na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que as atividades de consultoria jurídica, assessoramento jurídico e representação judicial dos entes públicos possuem natureza permanente e configuram funções típicas de

Estado. Em razão dessa característica, devem ser desempenhadas por integrantes de carreiras jurídicas organizadas, regularmente investidos mediante concurso público, não sendo admissível a substituição estrutural dessas funções por ocupantes de cargos em comissão.

Esse entendimento foi expressamente reafirmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo ao julgar a Ação Civil Pública nº 5000168-26.2021.8.08.0019, que trata precisamente da situação da Procuradoria-Geral do Município de Ecoporanga. Na Sentença nº 87144440, proferida em 10 de dezembro de 2025, o Juízo consignou que, embora a legislação municipal procure distinguir as atribuições dos cargos de Assessor Jurídico e de Procurador Municipal, as atividades efetivamente desempenhadas pelos assessores possuem natureza técnica, permanente e indissociável da advocacia pública. Destacou, ainda, que a emissão de pareceres jurídicos e a consultoria interna não demandam relação especial de confiança com o Chefe do Poder Executivo, mas, ao contrário, exigem elevado conhecimento técnico e estabilidade funcional, indispensáveis para assegurar a impessoalidade, a independência técnica e a legalidade dos atos administrativos.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal possui orientação consolidada no sentido de que as funções de advocacia pública devem ser exercidas, como regra, por servidores ocupantes de cargos efetivos providos mediante concurso público. A Corte Suprema tem reiteradamente reconhecido que a criação de cargos em comissão destinados ao desempenho permanente de atividades de consultoria jurídica, assessoramento jurídico e representação judicial representa verdadeira burla ao princípio do concurso público, além de comprometer a autonomia técnica indispensável ao exercício da advocacia pública. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.843/PB, ocasião em que o STF assentou serem privativas dos Procuradores do Estado as atribuições de representação judicial do ente federativo e de consultoria jurídica, admitindo interpretação conforme à Constituição para restringir a atuação de ocupantes de cargos em comissão às funções que não envolvam competências exclusivas da carreira jurídica.

No âmbito desta Corte de Contas, a matéria igualmente se encontra pacificada. O Acórdão nº 00860/2025, consubstanciado no Excerto nº 00423/2025, firmou

entendimento de que é incompatível com os artigos 37, inciso II, e 132 da Constituição Federal a criação e o provimento de cargos em comissão destinados ao exercício de atividades jurídicas permanentes da Procuradoria Municipal, sendo obrigatório o provimento mediante concurso público sempre que o ente federativo optar pela instituição de carreira própria de Procuradores, ressalvados apenas os cargos destinados às funções de direção, chefia e assessoramento. Da mesma forma, o Acórdão nº 00443/2025, constante do Excerto nº 00169/2025, reconheceu a inconstitucionalidade da criação de cargos de Assessor Jurídico destinados ao desempenho de atribuições típicas da carreira de Procurador Municipal, bem como declarou incompatível com a Constituição qualquer norma que permita o exercício da advocacia pública por ocupantes de cargos que não preencham os requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Advocacia.

Apesar desse cenário normativo e jurisprudencial amplamente consolidado, verifica-se que a Administração Municipal vem mantendo, ao longo dos anos, uma estrutura funcional incompatível com os parâmetros constitucionais. A Procuradoria-Geral do Município permanece sem qualquer Procurador efetivo em exercício, circunstância que compromete significativamente o desempenho de suas funções institucionais, dentre elas a representação judicial e extrajudicial do Município, a emissão de pareceres jurídicos, a consultoria às secretarias municipais, o assessoramento jurídico dos órgãos da Administração e o controle preventivo de legalidade dos atos administrativos. A inexistência de carreira efetivamente provida fragiliza a segurança jurídica das decisões administrativas e reduz a independência técnica necessária ao adequado exercício da advocacia pública.

Cumprе observar, ainda, que os cargos de Procurador Municipal jamais chegaram a ser providos, embora o processo administrativo destinado à realização do concurso público tenha sido instaurado ainda na gestão anterior e permaneça, até o presente momento, sem conclusão efetiva.

Importa destacar que a necessidade de estruturação da carreira de Procurador Municipal não decorre exclusivamente da presente Representação. A matéria já foi objeto de análise pelo Ministério Público Estadual, autor da ação civil pública em trâmite perante o Poder Judiciário; pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo; e por esta própria

Corte de Contas, que, ainda no Processo TC nº 1630/2017, determinou ao sistema de controle interno municipal o acompanhamento da implementação de plano de ação voltado à regularização da carreira jurídica.

Conforme consignado na Decisão nº 68/2019 (evento 65), especificamente no item 1.2, foi determinado o monitoramento da irregularidade identificada no Relatório de Auditoria nº 00022/2017, consistente na inexistência de carreira efetiva de Procurador Municipal. Naquela oportunidade, a equipe de auditoria registrou que a legislação municipal ainda não disciplinava a carreira, razão pela qual as funções jurídicas permanentes eram exercidas por quatro assessores jurídicos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão. Em consequência, foi proposta a elaboração de projeto de lei destinado à criação e regulamentação da carreira de Procurador Municipal, contemplando atribuições, carga horária, requisitos de investidura e remuneração, bem como a posterior realização de concurso público para o provimento dos cargos.

Na ocasião, o então responsável anuiu integralmente às recomendações formuladas pela equipe de auditoria, comprometendo-se a encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal e, posteriormente, promover a realização do concurso público, estabelecendo como prazo para implementação das medidas o período compreendido entre 17 de agosto e 31 de dezembro de 2018. A proposta foi homologada pela Manifestação Técnica nº 01534/2018, por estar em conformidade com as recomendações da auditoria.

Entretanto, conforme se verifica dos registros legislativos do Município, tanto a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2018 quanto os Projetos de Lei do Executivo nºs 28/2018 e 29/2018, destinados à estruturação da Procuradoria-Geral do Município, foram arquivados sem conclusão. Além disso, não há qualquer registro de realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos de Procurador Municipal, embora tenham sido promovidos outros certames pelo Município ao longo desse período.

Esse histórico demonstra que a necessidade de regularização da Procuradoria Municipal é conhecida pela Administração há vários anos, não podendo ser considerada fato superveniente ou imprevisível. Ao contrário, sucessivas oportunidades foram conferidas ao Município para implementar as medidas necessárias, sem que houvesse a efetiva concretização do concurso público.

Nesse contexto, não merece acolhimento a alegação de que seria inexigível conduta diversa do atual gestor. A manutenção deliberada de cargos comissionados para o exercício permanente das atribuições típicas da advocacia pública evidencia a continuidade de situação cuja inconstitucionalidade já era amplamente conhecida pela Administração Municipal. Trata-se de opção administrativa consciente pela preservação de estrutura funcional precária, fundada em vínculos de livre nomeação e exoneração, incompatíveis com a independência técnica exigida para o exercício das funções institucionais da Procuradoria.

Diante desse cenário, a conduta do gestor ultrapassa a esfera da mera irregularidade administrativa ou da simples falta de diligência, aproximando-se da hipótese de erro grosseiro prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Não se exige do administrador comportamento excepcional, mas sim a atuação esperada de um gestor público diligente, prudente e comprometido com a observância da Constituição e das reiteradas determinações emanadas dos órgãos de controle e do Poder Judiciário. A boa-fé objetiva, princípio que deve orientar toda atuação administrativa, impõe ao agente público o dever de adotar as providências juridicamente necessárias para superar situações sabidamente incompatíveis com a ordem constitucional, não podendo servir de escusa a invocação de dificuldades administrativas ou da expectativa de eventual modificação de decisões judiciais.

Assim, mesmo sob a ótica dos artigos 22 e 28 da LINDB, não se identifica circunstância capaz de afastar o dever constitucional de promover o concurso público para o provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal. Ao contrário, as dificuldades invocadas pelo gestor eram plenamente previsíveis e não afastavam a obrigação de adotar as providências necessárias para regularizar a estrutura da Procuradoria-Geral do Município.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo senhor José Luiz Mendes não possuem aptidão para descaracterizar a irregularidade apontada, razão pela qual entende-se pela sua manutenção, em virtude do descumprimento do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

3 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanhando o entendimento do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-588/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1 – Julgar procedente a presente **REPRESENTAÇÃO**, rejeitando-se as razões de defesa/justificativa quanto às irregularidades tratadas no Item 2 da ITC 2254/2026, nos termos do art. 95, inciso II c/c art. 99, VI e § 2º, ambos da Lei Orgânica do TCEES;

1.2 - APLICAR multa pecuniária individual, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. **José Luiz Mendes** conforme os termos do art. 135, incisos II e III, da Lei Complementar 621/2012;

1.3 - DETERMINAR a Prefeitura Municipal de Ecoporanga, que cumpra as medidas necessárias visando a elaboração de concurso público para provimento dos cargos de procurador municipal no **prazo de 12 (doze) meses**, a contar da publicação do presente Acórdão;

1.4 – DAR CIÊNCIA a Controladoria Geral do Município de Ecoporanga, a fim de que possa acompanhar a tramitação da referida contratação, nos termos do art. 9º, inciso II³, da Resolução nº 361, de 19 de abril de 2022;

³ Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:
I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

1.5 - ARQUIVAR os presentes autos, após o seu trânsito em julgado;

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 07/08/2026 - 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões