



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 2AB65-71F1C-51436



2ª Procuradoria de Contas

Peça Complementar 24755/2025-6

Processo: 05589/2025-5

Classificação: Procedimento do Ministério Público de Contas

Descrição complementar: Portaria de Instauração n. 034/2025 - MPC

Criação: 16/07/2025 17:21

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

PORTARIA DE INSTAURAÇÃO N. 034/2025

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 arts. 127, 129 e 130 da Constituição da República, art. 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, arts. 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n. 8.625/1993 e art. 27, incisos V e XV, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997;

CONSIDERANDO recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no ARE 1.520.440/MS, de que as atividades de representação, judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria do Poder Legislativo Municipal, com Procuradoria instituída, devem ser exercidas exclusivamente por procuradores de carreira, de modo que o cargo de procurador-geral de Câmara Municipal deve obrigatoriamente ser ocupado por integrante de carreira, cujo ingresso se dá por concurso público, aplicando-se o mesmo raciocínio utilizado ao Poder Executivo;

CONSIDERANDO que a referida decisão se baseou no fato de que o cargo em comissão de procurador-geral, em Procuradoria instituída no âmbito da Câmara Municipal, recebeu atribuições semelhantes às do cargo efetivo de procurador, não sendo consignadas funções de direção, chefia e assessoramento, com destaque de que as atividades de representação, judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria devem ser exercidas exclusivamente por procuradores de carreira; vejamos:

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.520.440 MATO GROSSO DO SUL

[...] EMENTA



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.092/2016. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO DE PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA UNIDADE INSTITUCIONAL. INOBSERVÂNCIA. ATRIBUIÇÕES SEMELHANTES ÀS DO CARGO EFETIVO DE PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL. REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. TEMA 1.010. DESCUMPRIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. No caso em exame, o cargo em comissão de Procurador-Geral recebeu atribuições semelhantes às do cargo efetivo de Procurador, o que configura violação ao princípio da unicidade institucional da advocacia pública municipal. Assim, se a Câmara Municipal possui procurador efetivo, aplica-se o mesmo raciocínio aplicável ao Poder Executivo, temperando-se a autonomia entre funções políticas (Vereadores) e funções técnicas (Procuradores).

2. Agravo interno conhecido e não provido.

ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por maioria de votos, em conhecer do agravo interno e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator e na conformidade da ata de julgamento, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Luiz Fux, Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça. votos, em conhecer do agravo interno e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator e na conformidade da ata de julgamento, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Luiz Fux, Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça.

Brasília, 30 de maio a 06 de junho de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

[...] **VOTO**

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo interno e passo ao exame do mérito.

Transcrevo o teor da decisão que desafiou o agravo:

"[...].

Na minuta, sustenta-se violação dos arts. 2º, 18 e 29 todos da Constituição da República.

É o relatório.

Decido.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

O recurso não comporta provimento.

A Corte a quo assim se manifestou, in verbis:

“Pois bem, analisando os termos da Lei n.º 3.092/2016, infere-se estar presente o alegado vício de inconstitucionalidade.

É que não obstante a norma criar um cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal, o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de Procurador contando este último com as seguintes atribuições (f. 191-192):

‘Representar judicialmente e extra judicialmente a Câmara Municipal, interpretando textos jurídicos e documentos, analisando contratos, convênios e acordos, a fim de prevenir e resguardar os interesses da Câmara Municipal; representar a Câmara Municipal em juízo, propondo, contestando e acompanhando processos, no foro em geral e em todas as instâncias; examinar e emitir pareceres e informações sobre processos e expedientes administrativos, consultando leis e regulamentos vigentes, indicando as disposições legais pertinentes que envolvam a matéria, praticando os demais atos necessários, visando assegurar os interesses da Câmara Municipal; prestar assessoramento jurídico em questões trabalhistas (celetistas e estatutárias) ligadas à administração de pessoal, examinando os respectivos processos e contratos, para instruir juridicamente os despachos e decisões; emitir parecer jurídico nos processos internos e externos de todas as licitações realizadas pela Câmara Municipal e naqueles cujo ato esteja sob a análise e fiscalização desta; auxiliar a área contábil nos pareceres de Prestação de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; informar processos e outros expedientes de natureza variada e complexa, baseados em dispositivos legais em vigor e na jurisprudência; assessorar a Câmara nas assinaturas de contratos, estudando suas cláusulas, a fim de garantir a viabilidade e legalidade das condições contratuais, alertando de forma expressa quanto aos seus efeitos; contatar com entidades jurídicas públicas e privadas e pessoas físicas, para obtenção de informações ligadas a sua área de atuação; participar de comissões de sindicância, comissões processantes e de inquérito ou de procedimentos administrativos em geral, por determinação superior; acompanhar as autoridades legislativas, sempre que solicitado e com a devida autorização superior, em viagens para tratar de assuntos de interesse da Câmara Municipal ou mesmo para fins de representação técnica desta; participar de Seminários, encontros e cursos de atualização profissional promovidos pelo Tribunal de Contas e outras instituições, desde que devidamente motivado e com autorização prévia superior; auxiliar a Mesa Diretora, os vereadores e as comissões em geral; auxiliar nas Sessões Legislativas, executar outras atividades correlatas’– destacado.

[...]

É fácil observar que existe uma evidente semelhança entre as atribuições dos cargos, já que ambos podem representar o órgão judicial e extrajudicialmente, prestar consultoria e assessoramento jurídico da Câmara.

Conforme texto constitucional, a atividade inerente à advocacia pública é de natureza profissional e técnica, sendo exclusivamente reservada a profissionais investidos em cargos de provimento efetivo, tal como preceituam os dispositivos constitucionais acima transcritos (artigos 144, 145 e 146, inciso I).”

Extrai-se do excerto acima que o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade da norma municipal que criou o cargo comissionado de Procurador-Geral da Câmara Municipal, uma vez que o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de Procurador, cujas atribuições são semelhantes à do cargo em comissão criado.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Pois bem.

No julgamento da ADPF nº 1.037, o Relator Ministro Gilmar Mendes consignou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é “estável, íntegra e coerente no sentido de que a Constituição Federal não impõe aos Municípios a criação de Procuradorias Municipais, tampouco autoriza que as Constituições estaduais instituem obrigação de igual natureza aos Municípios. Em outros termos, os Municípios detêm ampla margem de conformação para criar, ou não, Procuradorias Municipais” (ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-082024).

Entretanto, ressaltou o Ministro que, “uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional” (Idem).

Disso decorre que, caso criada a Procuradoria Municipal, compete exclusivamente aos Procuradores Municipais o exercício da função de representação judicial e extrajudicial e de assessoramento e de consultoria jurídica no âmbito das respectivas unidades da Federação, sendo inadmissível, do ponto de vista constitucional, norma que possibilite a ocupante de cargo em comissão, estranho ao quadro da Procuradoria, o exercício das aludidas atribuições. Veja-se:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente.” (ADI 4.261/RO, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 20.8.2010);

Nesse contexto, tem-se que apenas os Procuradores Municipais concursados podem exercer as funções de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

jurídico do Município, sendo vedada a criação de estruturas paralelas para o exercício de funções típicas de Advocacia Pública.

Convém registrar que, no julgamento da ADI nº 825, o Relator Ministro Alexandre Moraes consignou que “a jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, independentemente da natureza da causa. A existência da consultoria jurídica separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal (art. 69 do ADCT). Excetua-se a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas, que pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes (ADI 1.557, Rel. Min. ELLEN GRACIE)” (ADI 825, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019).

Assim, se a Câmara Municipal possui procurador efetivo, aplica-se o mesmo raciocínio aplicável ao Poder Executivo, temperando-se a autonomia entre funções políticas (Vereadores) e funções técnicas (Procuradores).

Verifica-se, portanto, que as razões do recurso extraordinário não são suficientes para infirmar os fundamentos do decisum recorrido, o qual deve permanecer incólume.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.”

O agravo não comporta provimento.

Rememoro tratar-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do art. 4º, "c", da Lei Municipal nº 3.092/2016 que criou o cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal.

A Corte *a quo* entendeu pela inconstitucionalidade da norma municipal que criou o cargo comissionado de Procurador-Geral da Câmara Municipal, uma vez que o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de Procurador, cujas atribuições são semelhantes à do cargo em comissão criado.

A matéria debatida, portanto, se refere à obrigatoriedade de o Procurador-Geral da Câmara Municipal ser escolhido dentre os integrantes da carreira.



Conforme já consignado na decisão agravada, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, os municípios possuem autonomia no que tange à criação ou não de suas procuradorias. Contudo, uma vez criada a Procuradoria, há que se obedecer ao regramento constitucional, especialmente a unicidade institucional (ADPF 1037, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22.8.2024).

No caso, a norma impugnada criou o cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal, dando-lhe semelhantes atribuições ao cargo de Procurador da Câmara Municipal. Como consignou a Corte de origem, em ambos os cargos há atribuição de representar o órgão judicial e extrajudicialmente, prestar consultoria e assessoramento jurídico da Câmara.

Houve, portanto, simultaneamente, no âmbito da Câmara Municipal, a instituição de duas estruturas que cuidam da atividade típica da advocacia pública, sendo uma sequer ocupada por Procuradores concursados.

Lado outro, a legislação municipal ainda contraria a jurisprudência desta Suprema Corte no que se refere aos requisitos para criação de cargos em comissão.

No julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1.010), o Tribunal Pleno estabeleceu que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Confira-se:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: **a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;** b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: 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.” (RE 1041210 RG, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Repercussão Geral Mérito DJe 22-05-2019)



Nessa senda, a Corte local, ao analisar o plexo de atribuições do cargo, consignou que as funções de direção, chefia e assessoramento não foram outorgadas ao Procurador Geral. A bem da verdade, **ao cargo em comissão criado foi atribuída atividade eminentemente técnica**, o que destoia do modelo constitucional.

Destarte, como asseverado na decisão agravada, se há Procuradoria instituída no âmbito da Câmara Municipal, as atividades de representação, judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria do órgão devem ser exercidas exclusivamente por seus procuradores de carreira.

As razões do agravo interno, portanto, não se prestam a infirmar os fundamentos da decisão agravada. As razões do agravo interno, portanto, não se prestam a infirmar os fundamentos da decisão agravada.

Agravo interno **conhecido e não provido**.

CONSIDERANDO que a decisão visa garantir a legalidade das atividades desempenhadas pelas Procuradorias instituídas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, em consonância com o princípio da unicidade institucional da advocacia pública municipal;

CONSIDERANDO, assim, a necessidade de realizar levantamento a fim de obter informações a respeito da criação de Procuradorias no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais e sua forma de composição;

CONSIDERANDO que compete aos Procuradores Especiais de Contas prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico (art. 3º, inciso VI, da LC n. 451/2008);

RESOLVE:

Com espeque no art. 8º, incisos II e IV, da Resolução n. 174 do CNMP, aplicado subsidiariamente, instaurar

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

para realizar levantamento com a finalidade de identificar as Procuradorias instituídas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, bem assim acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, a sua respectiva forma de composição.

DETERMINO as diligências necessárias e adoção das seguintes providências:



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

1 – Registre-se a Portaria n. 034/2025 - MPC;

2 – Oficie-se aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, informe sobre a existência de procuradoria instituída, com a apresentação da legislação e quadro de servidores com seu respectivo vínculo; e

3 – Após, façam os autos conclusos ao gabinete da 2ª Procuradoria de Contas.

Vitória, 16 de julho de 2025.

LUCIANO VIEIRA

Procurador de Contas



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 3900390036003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2AB65-71F1C-51436