



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Natureza: representação.

Objeto: irregularidades na acumulação de vínculos públicos com incompatibilidade de horários.

Representados: prefeitos dos Municípios de Paracuru e de São Gonçalo do Amarante.

O Ministério Público junto ao TCE/CE, por seu procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições constitucionais e legais (art. 130 da Constituição Federal e art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95), vem, respeitosamente, à presença de v. ex^a, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** em face dos senhores **prefeitos dos Municípios de Paracuru e São Gonçalo do Amarante**, conforme as razões a seguir escandidas:

I - DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

1. Para que o membro do **Ministério Público junto ao TCE/CE** possa oferecer uma **Representação** perante o TCE/CE, é suficiente que ele realize um **juízo sumário** baseado em **indícios mínimos** de que possa haver **ilegalidade** ou **violação aos princípios administrativos constitucionais** (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o art. 37, *caput*, da CF/88).

2. Qualquer **ilegalidade** ou **violação a esses princípios** constitucionais tem **repercussão direta** na **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** do Estado, dos municípios e de suas entidades (administração direta e indireta), no que se refere à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas**. Essa fiscalização, que constitui o "controle



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

externo" da Administração Pública, é de **competência do Tribunal de Contas** (arts. 70 e 71 da CF/88, de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais).

II - LIMITES DA COMPETÊNCIA DO MP/TCECE

3. É crucial ressaltar que a competência do membro do MP junto ao TCE/CE para oferecer representação é **restrita e limitada**. O objeto do pedido na representação se circunscreve unicamente à solicitação de que o **Tribunal de Contas realize inspeção, auditoria ou qualquer outra providência fiscalizatória**.

4. Isso decorre da literalidade do **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, que estabelece ser competência do MP junto TCE/CE:

VII - representar, motivadamente, perante este Tribunal de Contas do Estado, **pela realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências** em matéria de competência do Tribunal;

5. Portanto, o MP junto ao TCE/CE **não pode avocar competências** que não possui ou concorrer com a **função fiscalizadora** do Tribunal.

6. A Constituição de 1988 não consagrou um modelo aberto de competências institucionais, mas um sistema estruturado de repartição funcional.

7. O Ministério Público comum encontra seu estatuto nos arts. 127 a 129 da Constituição. Já o Ministério Público de Contas possui disciplina restrita ao art. 130, que estabelece garantias subjetivas dos membros do Parquet Especial, nos dizeres do Min. Celso de Mello (ADI 789).

8. Essa cláusula positivada no art. 130 da Constituição não equivale a uma equiparação ontológica.

9. Como observa Odete Medauar, a organização administrativa constitucionalmente desenhada não comporta ampliação implícita de competências por interpretação extensiva quando o texto é específico e delimitador. Sustenta-se que o princípio da legalidade administrativa impõe atuação estritamente vinculada à norma de competência, especialmente quando se trata de órgãos de controle.

10. A lógica é simples, mas estrutural: competência constitucional não é cláusula aberta.

11. O art. 5º, II, da Constituição consagra a reserva legal como garantia fundamental. Para Marçal Justen Filho, a reserva legal não é apenas exigência formal de lei, mas mecanismo de legitimação democrática da imposição de deveres jurídicos primários. Sempre há inovação na esfera jurídica de terceiros quando um órgão estatal cria procedimento que impõe deveres de colaboração, estabelece obrigações de fornecimento de documentos e estrutura regime de sujeição procedimental. Portanto, não se trata de mera auto-organização administrativa.

12. A criação de procedimento investigativo com efeitos externos transcende *interna corporis* e ingressa no domínio normativo primário, que é reservado à lei.

13. A dogmática constitucional contemporânea, especialmente a partir de J. J. Gomes Canotilho, afirma que as competências constitucionais são tipificadas, não



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

implícitas.

14. Para Canotilho, a Constituição dirigente distribui poderes segundo um desenho funcional que impede expansões hermenêuticas que alterem o equilíbrio estrutural.

15. Aplicando essa teoria, constata-se que o art. 129 confere ao Ministério Público comum poder de instaurar inquérito civil, enquanto o art. 130 não confere poder investigatório explícito ao Ministério Público de Contas.

16. O art. 71 atribui competências aos Tribunais de Contas, não ao *Parquet* Especial. Não há lacuna a ser preenchida. Há silêncio deliberado.

17. A criação de procedimento investigatório autônomo por ato infralegal implicaria mutação informal da Constituição.

18. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar das funções estatais, distingue as funções de controle, sancionatória e de persecução.

19. O Ministério Público comum exerce função de persecução constitucionalmente atribuída. Já o Ministério Público de Contas exerce função de fiscalização jurídica no âmbito do controle externo. São funções estruturalmente distintas.

20. Atribuir poder investigatório autônomo ao MP de Contas significaria aproximá-lo indevidamente de um modelo persecutório que não lhe foi constitucionalmente confiado.

21. No RE 593.727/MG, o STF reconheceu poder investigatório do Ministério Público comum. Contudo, a *ratio decidendi* assentou-se em fundamentos inexistentes no âmbito do MP de Contas: titularidade da ação penal, previsão expressa do inquérito civil e autonomia institucional plena.

22. Em sentido diametralmente oposto, o STF tem afirmado que o Ministério Público de Contas não integra a estrutura do Ministério Público comum, não possui autonomia organizacional plena e não pode expandir sua legitimidade para além do controle externo.

23. A jurisprudência, portanto, reforça a leitura restritiva.

24. Para Marçal Justen Filho, a Administração não pode criar deveres jurídicos gerais por atos normativos secundários. Resoluções internas do Ministério Público de Contas não são lei, não possuem legitimidade democrática primária e não podem inovar na ordem jurídica.

25. A criação de procedimento investigatório com efeitos externos impõe regime de sujeição, pode gerar sanções indiretas e interfere em direitos. Assim, exige-se lei formal para a criação de procedimentos investigatórios próprios no âmbito do Ministério Público de Contas.

26. O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas (art. 71). O Ministério Público de Contas atua como fiscal da ordem jurídica no processo de contas. Se for permitido ao MPC instaurar procedimento investigatório autônomo, cria-se fase prévia não prevista constitucionalmente e desloca-se o centro instrutório do colegiado para órgão singular e altera-se o equilíbrio interno do modelo de controle.



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

27. Sob a ótica de Canotilho, isso configura “desconstitucionalização informal do desenho institucional”.

28. À luz da doutrina de Odete Medauar (legalidade estrita e competência administrativa), Marçal Justen Filho (reserva legal e inovação normativa), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (tipologia das funções estatais) e J. J. Gomes Canotilho (tipicidade constitucional das competências), conclui-se que o Ministério Público de Contas não possui competência constitucional para instaurar investigação autônoma, já que não é autorizada simetria automática com o MP comum.

29. Assim, a criação de procedimento investigativo com efeitos externos exige lei formal. A inovação por resolução viola a reserva legal. A ampliação interpretativa rompe o equilíbrio estrutural do controle externo.

30. Trata-se, portanto, de incompetência constitucional material, razão pela qual este membro do MP junto ao TCE/CE limita-se a oferecer representação ao Tribunal em vez de apropriar-se *sponte propria* de competências que não possui para proceder a investigações por meio de procedimentos inquisitórios, instituídos por atos infralegais.

III - DISTINÇÃO ENTRE AS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO PODER JUDICIÁRIO

31. O modelo adotado para o Tribunal de Contas (com função fiscalizadora e julgadora) é distinto do Poder Judiciário, que é inerte e só age mediante provocação. O TCE, em sua função fiscalizadora, age de ofício e tem o dever constitucional de ser o guardião da boa e regular gestão dos recursos públicos.

32. Essa diferença se reflete na atuação do Ministério Público (MP) em cada esfera:

- **MP atuante perante o Poder Judiciário (órgão inerte):** Pode atuar como **órgão agente** (com iniciativa própria, *sponte propria*, adotando procedimentos preparatórios, investigando fatos e propondo ações, como Ação Civil Pública e Ação de Improbidade) e como **órgão interveniente/fiscal da lei** (acompanhando o processo judicial). Há separação entre as funções de "acusação" e de "fiscal da lei".
- **MP atuante perante o Tribunal de Contas (órgão fiscalizador e julgador):** devido à função fiscalizadora do Tribunal de Contas, a atribuição do MP junto ao TCE/CE é **totalmente mitigada ou limitada** à atuação como *custos legis* (fiscal da lei), mesmo ao oferecer a representação. A representação se resume a um **mero pedido** para que o próprio **Tribunal de Contas, em sua função fiscalizadora**, realize **inspeção, auditoria ou outra providência** de sua competência.

33. Assim, interpretação extensiva que atribua ao membro do MP/TCECE a função de **fiscalizar e investigar fatos** (como no MP ordinário), desviando-se da sua **competência restrita**, conduz à **usurpação da nobre função fiscalizadora** constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas.

34. Limitado à competência do **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, e após a distribuição da Notícia de Fato, o membro do MP junto ao TCE/CE, ao vislumbrar **indícios**



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

mínimos de ilegalidades e possível violação a princípios constitucionais (art. 37, *caput*, e arts. 70 e 71, da CF/88) compreendidos na **função fiscalizadora** do Tribunal, **tem obrigação de oferecer representação** ao Tribunal de Contas.

35. O objetivo da representação é que o TCE/CE realize **inspeção, auditoria ou demais providências** a seu cargo **para apuração integral dos fatos** e, se constatadas irregularidades, que se **inicie a fase processual com a citação dos responsáveis e, ao final, o julgamento das contas.**

IV - A EXATA FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E A COMPETÊNCIA FISCALIZADORA DO TRIBUNAL DE CONTAS.

IV.1 - Os Estritos Limites da Atuação do MP junto ao TCE/CE

36. A atuação do **Ministério Público junto ao TCE/CE** em matéria de **representação é estritamente limitada** pela legislação vigente. Sua responsabilidade, conforme o **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, restringe-se a:

representar, motivadamente, perante este Tribunal de Contas do Estado, **pela realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências** em matéria de competência do Tribunal.

37. Por essa configuração legal, a atuação do **Ministério Público junto ao TCE/CE é limitada** quando se trata de representação, tendo em vista que lhe é conferida a responsabilidade de, mediante motivação, solicitar ao Tribunal de Contas a realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais ações em matéria de sua competência (art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95).

38. Essa configuração legal não atribui ao órgão ministerial a competência de realizar **diretamente** ou *sponte própria* as ações de fiscalização, já que é o Tribunal quem possui a função fiscalizadora, a par de também ser órgão julgante.

39. A atuação do MP junto ao TCE/CE é primordialmente de *custus legis* (fiscal da lei), havendo uma única hipótese de atuação como órgão agente, consistente na possibilidade de oferecer representações, mas essa competência não é ampla, pelo contrário, é restrita a requerer ao Tribunal, motivadamente, que seja realizada inspeção, auditoria, tomada de contas e demais providências em matéria de sua competência.

40. Assim, a atuação do MP junto ao TCE/CE se limita a requerer que os procedimentos fiscalizatórios sejam conduzidos pelo Tribunal, o que leva à conclusão de que a lei optou por não atribuir ao Ministério Público atuante nos Tribunais de Contas as mesmas **funções fiscalizadoras** que são de competência do Tribunal, evitando a cumulação de poderes e o desperdício de recursos públicos, que restaria caracterizado ao atribuir funções cumulativas de fiscalização ao Tribunal e ao *Parquet* de Contas, simultaneamente.

IV.2 - Impossibilidade de Usurpação de Competência

41. Dessa forma, **não compete ao MP junto ao TCE/CE** realizar **diretamente** inspeções, auditorias, tomadas de contas ou quaisquer outras providências fiscalizatórias. Fazê-lo configuraria **usurpação da competência** do Tribunal de Contas. A norma



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 28/04/2026 13:47:46.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAL(S) A CESSÉ <https://validador.assinatura.tce.ce.gov.br> E INSIRA O CÓDIGO 8C1188BBCE293478961A0E8F4B7FB925

estabelece que toda e qualquer fiscalização e apuração de irregularidades deve ser realizada pelo Tribunal, seja *de ofício* ou por provocação por meio de Representação do MP/TCECE. Isso porque o Ministério Público de Contas **não possui a fisionomia institucional e os instrumentos próprios** para essa nobre missão.

42. O MP/TCECE não pode substituir o Tribunal em sua função fiscalizadora, possuindo apenas a competência de representar para a realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências em matéria de competência do Tribunal.

V - O CASO CONCRETO E A ATUAÇÃO DO MP/TCECE - ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS COM INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

43. Trata-se de notícia de fato encaminhada ao Ministério Público de Contas, noticiando acumulação ilícita de cargos públicos pelo servidor José Erinaldo de Sousa Gomes, em razão da manutenção de dois vínculos públicos ativos, ambos com jornada de 40 horas semanais, sendo um no Município de Paracuru/CE, como Técnico/Agente Comunitário de Saúde na UBS Beira Rio, e outro no Município de São Gonçalo do Amarante/CE, como Condutor de Ambulância no Atendimento Municipal de Emergência, totalizando 80 horas semanais, conforme dados oficiais do CNES referentes à competência 02/2026.

44. Os elementos constantes da Notícia de Fato revelam, de forma clara e inequívoca, a existência de irregularidades graves consistentes na manutenção, pelo referido servidor, de dois vínculos públicos ativos de 40 horas semanais cada um, em municípios distintos, totalizando 80 horas semanais. Não se trata de alegação vaga ou desacompanhada de suporte mínimo, mas de notícia fundada em base documental oficial e idônea, suficiente para evidenciar, desde logo, situação incompatível com a regular prestação do serviço público e apta a ensejar imediata atuação fiscalizatória desta Corte de Contas.

45. A Constituição Federal somente admite a acumulação remunerada de cargos públicos nas hipóteses excepcionalíssimas do art. 37, XVI, estendendo-se tal disciplina, nos termos do inciso XVII¹ do mesmo dispositivo, a empregos e funções públicas, e sempre condicionada à compatibilidade de horários. Ainda que se cogite, em tese, de eventual enquadramento funcional em alguma das exceções constitucionais, isso em nada afasta a irregularidade do caso concreto, pois a exceção constitucional jamais

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

(...)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

autoriza acumulação meramente formal, fictícia ou materialmente inexecutável.

46. No presente caso, o ponto central não reside apenas na nomenclatura dos vínculos, mas na manifesta incompatibilidade prática entre duas jornadas integrais de 40 horas semanais, exercidas em entes municipais distintos, em funções que exigem presença física, deslocamento, disponibilidade funcional e efetiva prestação laboral. A soma das cargas horárias, aliada à diversidade dos locais de exercício, torna inverossímil o cumprimento regular, integral e simultâneo das atribuições inerentes a ambos os vínculos, evidenciando afronta direta ao art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República.

47. Nesse contexto, as irregularidades não podem ser tratadas como mera dúvida interpretativa ou simples necessidade de esclarecimento complementar. A compatibilidade de horários, para fins de acumulação constitucionalmente admitida, deve ser concreta, real e materialmente exequível, o que manifestamente não se verifica quando o mesmo servidor mantém dois vínculos de 40 horas semanais em municípios diversos, sem qualquer demonstração prévia e idônea de compatibilidade funcional, logística e temporal.

48. Diante desse cenário, impõe-se o reconhecimento de que há fortes elementos para afirmar a ocorrência de acumulação irregular de vínculos públicos, com potencial percepção indevida de remuneração e consequente lesão ao erário, além de afronta direta aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa, circunstância que torna imperiosa a pronta intervenção do Tribunal de Contas.

VI - Tutela de urgência e evidência

49. Cabe esclarecer que o poder geral de cautela de que dispõe o Tribunal de Contas somente deve ser utilizado na preservação do interesse público e não em interesse privado, principalmente se contraposto aos interesses legítimos da Administração.

50. No presente caso, verifica-se a ocorrência de irregularidades na manutenção, pelo servidor José Erinaldo de Sousa Gomes, de dois vínculos públicos ativos de 40 horas semanais cada um, nos Municípios de Paracuru/CE e de São Gonçalo do Amarante/CE, totalizando 80 horas semanais, estando presentes os requisitos para a tutela de urgência e evidência.

51. A tutela de urgência deve ser concedida em casos de perigo iminente de dano ou risco ao resultado útil do processo, exigindo a demonstração de probabilidade do direito e perigo da demora. Já a tutela de evidência é concedida quando o direito é claro e indiscutível, sem a necessidade de comprovar urgência, bastando que seja o direito tutelável seja evidente, conforme previsão legal.

52. Assim, nos termos do art. 300 do CPC, a concessão da tutela de urgência requer a probabilidade do direito tido por violado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sendo que os documentos acostados à presente representação evidenciam que os Municípios de Paracuru/CE e de São Gonçalo do Amarante/CE mantêm servidor com dois vínculos públicos ativos de 40 horas semanais cada um, em patente desconformidade com a exigência constitucional de compatibilidade de horários,



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 28/04/2026 13:47:46.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAL(S) A CESSÉ <https://validador.assinatura.tce.ce.gov.br> E INSIRA O CÓDIGO 8C1188BBCE2E93478961A0E8F4B7FE925

cometendo, assim, ilegalidade e inconstitucionalidade na gestão de pessoal.

53. Além da tutela de urgência, também está **presente a tutela de evidência**, já que o direito é claro, indiscutível e evidente.

54. Dessa forma, estão preenchidos os requisitos para o deferimento da tutela de evidência, já que o direito tutelável é claro e indiscutível, como também os da tutela de urgência, já que está presente a probabilidade do direito violado e há o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo ao aguardar o julgamento final, ocasião em que a lesão ao erário já estará configurada com a continuidade dos pagamentos decorrentes da manutenção simultânea dos vínculos públicos irregularmente acumulados.

55. Por fim, demonstrados os requisitos autorizadores, é dever do magistrado de contas agir com presteza e celeridade na apreciação de pedidos de concessão de tutelas de evidência e urgência, prescindindo, inclusive, de manifestação do Ministério Público junto ao TCE/CE.

VII - Do pedido

Diante do exposto, requer-se:

I. o **deferimento da medida de urgência e evidência**, tendo em vista a probabilidade do direito, conforme demonstrado, retro, bem como o perigo da demora em se aguardar o julgamento final, para determinar a imediata **suspensão do vínculo cuja remuneração seja de menor valor e respectivo pagamento**, decorrentes do acúmulo funcional irregular do servidor José Erinaldo de Sousa Gomes;

II. a realização de diligência aos entes municipais para que apresentem, em prazo assinado por esta Corte, os atos de admissão, fichas funcionais, folhas de ponto, escalas de serviço, registros de frequência, comprovantes de efetivo exercício e demais documentos aptos a demonstrar compatibilidade de horários;

III. a realização de **inspeção, auditoria, tomada de contas ou outras providências** de competência do Tribunal nos órgãos ou unidades administrativas de gestão de pessoas dos Municípios de Paracuru e de São Gonçalo do Amarante, para, dentre outras providências, fiscalizar e apurar os fatos com a celeridade que o caso exige, especialmente quanto a acúmulos ilícitos de cargos, com manifesta incompatibilidade material de horários e potencial dano ao erário; e,

IV. a expedição de **determinação à unidade técnica** no sentido de que, após apresentada a documentação requerida, seja **devidamente instruído** o feito.

Sucessivamente, após a instrução conclusiva do feito pela unidade técnica, que seja **dado início à fase processual**, com a **citação do responsável**, senhores prefeitos dos Municípios de Paracuru e de São Gonçalo do Amarante, para apresentação de defesa no prazo legal.

Após a instrução processual, requer-se a abertura de vista ao MP junto ao TCE/CE para apresentação de alegações finais.



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

Por fim, requer-se a **procedência do pedido** desta representação, bem como a aplicação de todos os consectários legais.

Nestes termos, pede deferimento.

Ministério Público junto ao TCE/CE, em 27 de abril de 2026.

Eduardo de SOUSA LEMOS
Procurador do MP junto ao TCE/CE