



Acórdão 00974/2025-5 - Plenário

Processo: 05781/2025-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atílio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dorcas do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibiracatu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupí, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PRETENSÃO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Lei Estadual nº 12.479/2025, que institui o chamado “veto parental” à participação de estudantes em atividades pedagógicas sobre gênero e sexualidade.

2. O representante sustenta a inconstitucionalidade formal e material da norma e requer a concessão de cautelar para suspender sua eficácia, além da instauração de incidente de controle de inconstitucionalidade.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber:

(i) se a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 94 e 99 da LC/ES nº 621/2012, especialmente quanto à competência material desta Corte, ou se veicula pedido de controle abstrato de constitucionalidade, de competência exclusiva do Poder Judiciário.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A pretensão deduzida busca, em tese, verificar a compatibilidade da Lei Estadual nº 12.479/2025 com a Constituição da República, pretendendo efeitos gerais e vinculantes, configurando controle concentrado de constitucionalidade.

5. O Supremo Tribunal Federal assentou ser vedado aos Tribunais de Contas exercer controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes (MS 35.410/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 06.05.2021).

6. O próprio TCE-ES já decidiu, em precedente análogo (Acórdão 01269/2024-9, Plenário, 28.11.2024), que não lhe compete conhecer de representação que vise exclusivamente ao controle abstrato de normas.

7. Ausente, portanto, requisito de admissibilidade quanto à competência material desta Corte, nos termos dos arts. 94, caput, c/c 101, parágrafo único, da LC/ES nº 621/2012.

IV. DISPOSITIVO

8. Representação não conhecida e autos arquivados, com ciência aos interessados e ao Ministério Público de Contas.

Tese de julgamento: “A atuação do Tribunal de Contas por meio de representação exige que a matéria verse sobre competência material desta Corte, não se admitindo pretensão de controle abstrato de constitucionalidade, de atribuição exclusiva do Poder Judiciário.”

Dispositivos relevantes citados: LC/ES nº 621/2012, arts. 94 e 99; RITCEES, arts. 181, 182.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de concessão de medida cautelar ([Petição Inicial nº 01355/2025-6](#)), formulada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio de seu Procurador-Geral de Contas, Luciano Vieira, alegando afronta à Constituição da República e ao ordenamento jurídico infraconstitucional, em razão da promulgação da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo, em 21 de julho de 2025. Referido diploma legal possui alcance e eficácia em toda a rede de ensino, abrangendo tanto o Estado quanto os 78 Municípios capixabas.

Concluídas as providências necessárias, o Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais (NCG), elaborou a [Manifestação Técnica nº 02227/2025-5](#) (peça nº 11), na qual opinou pelo não conhecimento da representação, por entender não terem sido preenchidos os requisitos previstos no art. 94 da Lei Complementar nº 621/2012.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do [Parecer Ministerial nº 04754/2025-1](#) (peça nº 13), manifestou-se em sentido diverso, defendendo o conhecimento da representação, reiterando os pedidos cautelares, formulados na Petição Inicial 01355/2025-8, e requerendo a remessa dos autos à unidade técnica para escolha do instrumento de fiscalização mais adequado ao exercício do controle externo no caso concreto.

Dessa forma, tendo relatado o necessário, passo à fundamentação processual.

II FUNDAMENTOS

Como ponto de partida, **registro minha concordância** com a proposta de encaminhamento, constante da [Manifestação Técnica nº 02227/2025-5](#), elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais (NCG). Em consequência, divirjo do posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas no [Parecer Ministerial nº 04754/2025-1](#).

Entendo que a representação não preenche os pressupostos de admissibilidade, previstos no art. 94, caput, combinado com o art. 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (LOTCEES), uma vez que a matéria nela veiculada não se insere na esfera de competência dessa Corte de Contas.

Consoante demonstrado na Manifestação Técnica nº 02227/2025-5, o pedido formulado pelo Ministério Público de Contas objetiva, em verdade, a realização de controle abstrato de constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.479/2025 – isto é, a aferição em tese de sua compatibilidade com a Constituição, com pretensão de produzir efeitos gerais e vinculantes. Tal controle, de natureza concentrada, é atribuição exclusiva do Poder Judiciário, a teor do art. 102 da Constituição da República, não se confundindo com o controle incidental que esta Corte pode exercer no exame de casos concretos.

Diante disso, impõe-se o não conhecimento da representação, por ausência do requisito atinente à competência material desta Corte de Contas.

II.1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo foi provocado, por meio de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, a se manifestar sobre suposta afronta à Constituição da República e ao ordenamento jurídico infraconstitucional em razão da promulgação da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, que institui o denominado "veto parental" à participação de estudantes em atividades pedagógicas relacionadas a gênero e à sexualidade.

O Ministério Público de Contas, ora representante, sustenta a inconstitucionalidade formal e material da norma. Em síntese, quanto à inconstitucionalidade formal, apresenta: (i) violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, da CF/88); (ii) extrapolação da competência suplementar dos Estados, ao impor restrições ao conteúdo pedagógico nacionalmente definido; (iii) vício de iniciativa legislativa, por tratar-se de organização da administração pública e de atribuições de órgãos estatais, de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, b, da CF, por simetria); e (iv) desrespeito à separação dos poderes e ao princípio da reserva de administração.

No tocante à inconstitucionalidade material, alega violação de princípios e de direitos fundamentais, tais como: liberdade de ensinar e aprender (art. 206, II e III, CF); liberdade de cátedra e pluralismo pedagógico; gestão democrática do ensino (art. 206, VI, CF); liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, CF); dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação; bem como o direito das crianças e adolescentes à educação inclusiva (art. 227 da CF e art. 3º do ECA).

Argumenta, ainda, que a lei, ao permitir o “veto parental”, institui: censura prévia, compromete o currículo escolar e a impõe custos adicionais às redes públicas estadual e municipal de ensino, sem estudo de impacto orçamentário, afetando a boa gestão dos recursos públicos. Defende que este Tribunal de Contas pode afastar, nos casos concretos sob sua apreciação, a aplicação de normas inconstitucionais, com fundamento no controle incidental e preventivo da constitucionalidade.

Por essa razão, o Ministério Público de Contas requer o conhecimento, recebimento e processamento da presente Representação e a concessão de medida cautelar para que seja negada aplicação às normas da Lei Estadual nº 12.479/2025, determinando-se, sob pena de multa diária, que os Poderes Executivos Estadual e Municipais se abstenham de praticar quaisquer atos de gestão com base em seus dispositivos, bem como que o Poder Executivo Estadual se abstenha de regulamentá-la, nos termos do art. 6º, com efeitos sobre as redes pública estadual e municipal de ensino.

Requer, também, a notificação do Governador do Estado e do Presidente da Assembleia Legislativa para que, no prazo legal, apresentem as informações que julgarem pertinentes. Postula, ainda, a instauração de incidente de controle de

inconstitucionalidade, nos termos dos artigos 332 e seguintes do Regimento Interno desta Corte de Contas. Ao final, requer que seja julgada procedente a presente Representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade incidental da Lei Estadual nº 12.479/2025 e o consequente afastamento de sua aplicação, determinando-se que os Poderes Executivos Estadual e Municipais adotem providências para garantir a conformidade da gestão educacional com os princípios constitucionais e normas que assegurem o direito à educação inclusiva, plural e de qualidade, notadamente os artigos 206, incisos II, III e VI, da Constituição Federal, o artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o artigo 2º da Lei nº 13.005/2014.

A unidade técnica especializada, entretanto, por meio da Manifestação Técnica nº 02227/2025-5, opinou pelo **não conhecimento** da representação, ante o não atendimento dos requisitos do art. 94, caput, combinado com o art. 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (LOTCEES). Embora reconheça a legitimidade do Ministério Público de Contas para figurar como representante (art. 38, I, do RITCEES), concluiu que a matéria submetida à apreciação não se insere na competência desta Corte.

Com efeito, o ingresso foi realizado, por vias de controle abstrato de constitucionalidade, isto é, busca-se verificar, em tese, se uma lei ou ato normativo é compatível com a Constituição. Tal atividade não se insere na competência desta Corte de Contas, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e parecer do próprio Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, defende a harmonização dessas limitações com a atuação preventiva do Tribunal de Contas, especialmente no exercício de seu poder geral de cautela, a fim de expedir medidas necessárias para garantir a eficácia de suas decisões diante da iminência de atos lesivos aos bens jurídicos tutelados.

Acrescenta, ainda, que na Petição Inicial foram colacionados precedentes que evidenciam a inconstitucionalidade da norma, sustentando, ademais, a sua aptidão para produzir efeitos imediatos. Esclarece que, caso mantida a eficácia da lei, os gestores públicos seriam compelidos a destinar recursos para sua aplicação, com

consequente modificação das políticas educacionais em vigor, circunstância que, segundo o representante, justifica o exercício do **poder geral de cautela** deste Tribunal, a fim de prevenir dano ao patrimônio público, decorrente do emprego de recursos, em ações amparadas em norma reputada manifestamente inconstitucional.

Por fim, o parecerista manifesta-se favoravelmente à instauração de procedimento de fiscalização adequado, para acompanhar as ações que venham a ser adotadas pelas administrações estaduais e municipais para a aplicação da Lei nº 12.479/2025, com o intuito de harmonizar a atuação incidental e concreta desta Corte de Contas, em consonância com a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, passo ao exame de admissibilidade.

II.2 ADMISSIBILIDADE

Antes de ingressar no exame do mérito, compete ao relator avaliar os aspectos formais da representação, verificando se estão presentes os requisitos essenciais à sua admissibilidade, conforme previsão legal e regimental. Essa análise preliminar é determinante ao juízo de conhecimento ou não da peça processual, constituindo etapa indispensável à regularidade e à procedibilidade do feito.

A representação possui o condão de deflagrar a atuação fiscalizatória por parte do controle externo, especialmente quando comunica ocorrência de ilegalidades ou irregularidades, em virtude do exercício do cargo, emprego ou função ou de expedientes de outras origens, que devam revestir-se dessa forma.

Trata-se de procedimento formal, com o objetivo de assegurar o resguardo ao interesse público, o fiel cumprimento dos princípios e dos preceitos que regem a atividade administrativa, bem como garantir a transparência e a regularidade dos atos. A atuação do controle externo, por meio de representação, reforça os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assegurando a fiscalização adequada da utilização dos recursos públicos.

De modo geral, quando a matéria decorrer de comunicação de ilegalidade ou irregularidade nos atos praticados na gestão de recurso público sujeitos à fiscalização do controle externo, a Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei

Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) apresenta, em seus artigos 99 a 101, o procedimento a ser observado para a devida análise, nos seguintes termos:

Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

I - Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II - Magistrados e membros do Ministério Público;

III - responsáveis pelos órgãos de controle interno, em cumprimento ao artigo 76, § 1º, da Constituição Estadual;

IV - Senadores da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores;

V - Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

VII - unidades técnicas deste Tribunal;

VIII - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do artigo 37, inciso II desta Lei Complementar;

IX - servidores públicos e outras autoridades que tenham conhecimento de irregularidades em virtude do exercício do cargo ou da função que ocupem;

X - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Ademais, nos termos do § 2º, do art. 99, da LC 621/2012, as normas relativas à denúncia aplicam-se, no que couber, às representações. Dessa forma, é essencial observar, também, as exigências previstas no art. 94 da mesma lei, a saber:

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

Da mesma forma, a Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), também disciplina sobre representações, em seus artigos 181 e 182, estabelecendo regras específicas e remetendo, ainda, às disposições aplicáveis às denúncias, conforme transcrição a seguir:

Art. 181. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:

I - Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II - Magistrados e membros do Ministério Público;

III - responsáveis pelos órgãos de controle interno, em cumprimento ao art. 76, § 1º da Constituição Estadual;

IV - Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Vereadores;

V - os Tribunais de Contas dos entes da Federação;

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

VII - unidades técnicas deste Tribunal;

VIII - as equipes no exercício do controle externo, nos termos do art. 37, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal;

IX - servidores públicos e outras autoridades que tenham conhecimento de irregularidades em virtude do exercício do cargo ou de função que ocupem;

X - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.

Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, as normas relativas à denúncia.

No caso concreto, o Ministério Público de Contas, parte legítima para atuar como representante (art. 38, I, RITCEES), ajuizou representação em face da Lei Estadual nº 12.479/2025 – denominada “veto parental” – sustentando, em síntese, sua

inconstitucionalidade formal e material e requerendo a atuação cautelar deste Tribunal. A área técnica, por intermédio da Manifestação Técnica nº 02227/2025-5, concluiu, todavia, pelo **não conhecimento** da representação, ao reconhecer que, embora legítima a atuação ministerial, a matéria veiculada não se insere na competência material desta Corte de Contas, inexistindo, portanto, um dos pressupostos de admissibilidade, previstos no art. 94, caput, c/c art. 101, parágrafo único, da LC nº 621/2012.

Com efeito, o pedido formulado pelo Ministério Público de Contas visa, em tese, à verificação da compatibilidade da Lei Estadual nº 12.479/2025 com a Constituição da República, pretendendo efeitos gerais e vinculantes. Trata-se, portanto, de controle abstrato de constitucionalidade, cuja competência é exclusiva do Poder Judiciário, nos termos do art. 102 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 35.410/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 06.05.2021), firmou entendimento de que não cabe aos Tribunais de Contas exercer controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes. Nessa mesma linha, o próprio TCE-ES já deliberou, no Acórdão nº 01269/2024-9, pelo não conhecimento de representação que tinha por objeto apenas a análise em tese da constitucionalidade de norma.

Diante de tais premissas, embora o Ministério Público de Contas defenda a possibilidade de atuação preventiva, com fundamento no poder geral de cautela, a pretensão deduzida traduz pedido de controle concentrado de constitucionalidade, incompatível com a função de controle externo, delineada nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e nos arts. 1º e 3º da LOTCEES. Assim, impõe-se o **não conhecimento da representação**, por ausência de competência material desta Corte de Contas.

Diante desse cenário, apresento minha concordância com o posicionamento firmado pela área técnica, na Manifestação Técnica nº 02227/2025-5, oportunidade em que, embasado na interpretação referencial, faço constar os fundamentos apresentados como parte integrante da fundamentação de meu voto, nos moldes do §3º do art. 2º

do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹:

[...]

2. DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

A Lei Complementar n. 621/2012, que se constitui na Lei Orgânica deste TCEES, em seu artigo 94, estatui os requisitos de admissibilidade de representação sobre matéria de competência desta Corte. *In verbis*:

Art. 93. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Por sua vez, o artigo 101, parágrafo único da mesma lei, dispõe que são aplicáveis à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Assim, acerca da admissibilidade desta representação, podemos verificar o que segue.

O **Ministério Público de Contas é parte legítima** para figurar como representante nestes autos, conforme art. 38, I, do Regimento Interno deste TCEES, contudo **a matéria posta sob apreciação não é de competência desta Corte de Contas.**

Embora o representante afirme que sua pretensão é o questionamento, *in concreto*, da Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025, o que se observa da peça de ingresso é que tal questionamento é formulado **em abstrato**.

Com efeito, o **controle concreto de inconstitucionalidade** é realizado sempre que a análise da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo

¹ Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

surge **como questão prejudicial dentro de um caso concreto**. Ou seja, a discussão da validade da norma não é o objeto principal da ação, mas sim uma premissa necessária para a solução da lide.

Já o **controle abstrato de constitucionalidade** é realizado na hipótese em que a discussão da constitucionalidade é **o objeto principal da ação**, desvinculada de qualquer caso concreto. O que se pretende é verificar, em tese, se uma lei ou ato normativo é compatível com a Constituição.

Posta esta premissa e voltando à análise da petição inicial desta representação, observa-se que o pedido de que esta Corte de Contas determine que **(1)** os Poderes Executivos Estadual e Municipais se abstenham de aplicar a Lei Estadual n. 12.479, de 17 de julho de 2025 e que **(2)** o Poder o Poder Executivo Estadual deixe de regulamentar a legislação impugnada revela, em verdade, que a pretensão deduzida não se refere a um caso concreto que demande a solução de controvérsia específica, mas, sim, à verificação em tese da validade da norma perante a Constituição, com pretensão de produzir efeitos gerais e vinculantes. Em outras palavras, repete-se, o que se pretende, na realidade, é o **controle abstrato de constitucionalidade da lei**, e não o controle concreto.

Tal atividade, entretanto, não se insere na competência desta Corte de Contas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 35410, definiu que não cabe aos Tribunais de Contas o exercício do controle de constitucionalidade com efeitos *erga omnes* e vinculante (próprio do controle abstrato), como se infere de sua ementa, a seguir transcrita:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.** 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. **Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.** 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)

Este Tribunal, acompanhando, inclusive, parecer do próprio Ministério Público de Contas ([Parecer do Ministério Público de Contas 05582/2024-1](#)), também já afastou sua competência para atuar no controle abstrato de constitucionalidade de lei, como se infere do seguinte excerto:

Excerto 00467/2024-3

[Direito processual. Representação. Legislação. Inconstitucionalidade. Controle abstrato. Competência. TCEES. Controle]

Acórdão 01269/2024-9

Enunciado: Não deve ser admitida representação que verse exclusivamente sobre a constitucionalidade abstrata de normas, por se tratar de competência exclusiva do Poder Judiciário, impondo-se a extinção do processo sem resolução de mérito.

Cuidam os autos de Representação, com requerimento cautelar, apresentada nesta Corte de Contas em face da Prefeitura Municipal da Serra, suscitando possíveis irregularidades/ilegalidades em normas municipais referentes à Guarda Municipal, que afrontam a lei e a Constituição Federal.

(...) 2. FUNDAMENTAÇÃO

(...) o órgão ministerial, embora tenha se filiado à conclusão pelo não conhecimento da representação, divergiu quanto aos fundamentos que conduzem à proposta de deliberação, por entender que a apreciação de leis vigentes quanto a sua constitucionalidade em abstrato desaguaria no controle de constitucionalidade concentrado, de modo que extrapolaria a competência deste Tribunal de Contas. Vejamos:

(...) as leis municipais estão sendo questionadas pelo representante de maneira abstrata e não em um caso concreto, e são diversas as decisões da Suprema Corte que reconhecem a impossibilidade das Cortes de Contas efetuarem o controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade, competência do Poder Judiciário (MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, DJE de 11-9-2023; MS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961; MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos Rel. Min., Pleno, DJe 5.5.2021). **Portanto, o controle abstrato de constitucionalidade, almejado pelo representante, não é de competência dessa Corte.**

Nesse contexto, cumpre destacar que a LOTCEES estabelece, no artigo 94, caput, c/c o art. 101, p.ú. – ao cuidar dos requisitos de admissibilidade –, que a representação deve versar sobre matéria de competência do Tribunal, o que não é o caso dos autos.

Diante da análise dos fatos apresentados, alinho-me ao entendimento do Ministério Público de Contas pelo não conhecimento da representação, por considerar que a matéria em tela foge da competência desta Corte de Contas. Assim, resta evidenciado o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação no caso dos autos, nos termos do art. 94, caput, c/c o art. 101, parágrafo único, da LOTCEES, pelo que se impõe a extinção do feito sem resolução do mérito.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Denúncia. Acórdão

01269/2024-9. Processo 06834/2024-6. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 28/11/2024, Data da Publicação no DO-TCES: 09/12/2024).

Em razão do exposto, entende-se que esta representação não preenche o primeiro dos requisitos previstos pelo art. 94 da LOTCEES para a admissibilidade do pleito, já que a matéria posta sob apreciação não é de competência deste Tribunal, razão pela qual **sugere-se o não conhecimento da representação.**

[...]

Em conclusão, é pacífico que os Tribunais de Contas detêm, de forma implícita, poder geral de cautela, apto a prevenir a prática de atos que possam ocasionar dano ou prejuízo ao erário, conferindo eficácia às suas decisões. Todavia, tal prerrogativa não pode ser desvirtuada para permitir o exercício de **controle abstrato de constitucionalidade**, cuja competência é exclusiva do Poder Judiciário, nos termos do art. 102 da Constituição da República.

Diante do exposto, e considerando a **ausência de competência material deste Tribunal de Contas para apreciar pedido de natureza eminentemente abstrata**, voto pelo **NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO**, com fundamento nos arts. 99, §2º, e 94, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, em consonância com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 35.410/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 06.05.2021) e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 01269/2024-9, Plenário, 28.11.2024).

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Por todo o exposto e, com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, do Regimento Interno do TCEES aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, em concordância com o entendimento técnico e discordando do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-974/2025:

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

1.1 NÃO CONHECECER da representação, com fundamento nos arts. 99, §2º e 94, §1º, ambos da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, em razão da matéria submetida à apreciação não se inserir na competência dessa Corte de Contas;

1.2 Dar CIÊNCIA dessa deliberação ao representante do Ministério Público Especial de Contas (MPEC) e demais interessados, na forma regimental;

1.3 ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 16/10/2025 - 53ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões