



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

695º CURSO

Do Controle Formal à Fiscalização Inteligente

A Nova Atuação do Legislativo Municipal

Do controle formal ao acompanhamento estratégico, técnico e
inteligente da gestão pública municipal

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851

Apostila do aluno · Carga horária: 12 horas · Edição 2026

GÊNESIS CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Do Controle Formal à Fiscalização Inteligente

A Nova Atuação do Legislativo Municipal

Do controle formal ao acompanhamento estratégico, técnico e inteligente da
gestão pública municipal

Apostila elaborada para o 695º Curso da Gênesis
Capacitação em Gestão Pública, destinada a vereadores e
assessores legislativos de Câmaras Municipais.

Belo Horizonte
2026

FICHA TÉCNICA

Título	Do Controle Formal à Fiscalização Inteligente: A Nova Atuação do Legislativo Municipal
Subtítulo	Do controle formal ao acompanhamento estratégico, técnico e inteligente da gestão pública municipal
Autor e instrutor	Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG 147.851
Realização	Gênesis Capacitação em Gestão Pública
Curso	695º Curso — Edição 2026
Carga horária	12 horas
Público-alvo	Vereadores, assessores legislativos, servidores de Câmaras Municipais e controladores internos
Nível	Intermediário
Estrutura	8 módulos, conclusão geral, chave de respostas, referências, glossário e 3 anexos
Atualização	Legislação e jurisprudência conferidas em 13 de outubro de 2026, com prioridade para fontes oficiais (STF, Planalto, Senado Federal, TJMG e TCE/MG); ver Anexo C
Local e ano	Belo Horizonte/MG, 2026

Como citar este material (ABNT NBR 6023):

SILVEIRA, Jarbas de Souza. *Do Controle Formal à Fiscalização Inteligente: a nova atuação do Legislativo Municipal*. Belo Horizonte: Gênesis Capacitação em Gestão Pública, 2026. Apostila do 695º Curso.

Material de uso exclusivo dos participantes do curso. Reprodução total ou parcial vedada sem autorização do autor. As transcrições de ementas, teses e dispositivos legais reproduzem o texto oficial; os comentários, exemplos e casos hipotéticos são de responsabilidade do autor e têm finalidade exclusivamente didática.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
Objetivos de aprendizagem	10
Módulo 1 — Bases Constitucionais do Controle e o Ciclo Orçamentário Municipal.....	14
1.1 As três frentes do controle na gestão municipal	14
1.2 Até onde vai a atuação do vereador	15
1.3 O orçamento no centro do controle	16
1.4 PPA, LDO e LOA: como interpretar o orçamento	17
1.5 As travas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.....	18
1.6 RREO e RGF: os relatórios que expõem a gestão.....	20
1.7 Restos a pagar e o encerramento do mandato	21
1.8 Analisando a prestação de contas anual.....	22
1.9 O parecer prévio do TC e a decisão da Câmara	23
1.10 Indicadores práticos de acompanhamento da execução	25
1.11 O controle interno a serviço da Câmara	26
1.12 Transparência ativa e a Lei de Acesso à Informação.....	26
1.13 Síntese e caso prático: parecer pela rejeição das contas.....	28
Módulo 2 — Contratações Públicas e o Controle sob a Lei nº 14.133/2021.....	33
2.1 As mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021	33
2.2 O risco na dispensa e na inexigibilidade	34
2.3 Emergências contratuais e o fracionamento da despesa	35
2.4 Registro de preços e a adesão (“carona”)	38
2.5 Pesquisa de preços, sobrepreço e superfaturamento.....	39
2.6 A gestão e a fiscalização do contrato	39
2.7 Aditivos e reequilíbrio: os limites legais	40
2.8 Índícios de direcionamento no edital.....	41
2.9 Passo a passo para fiscalizar uma licitação	42
2.10 Lendo um processo de dispensa ou inexigibilidade	43
2.11 O PNCP e os portais como aliados	44
2.12 Representar ao Tribunal de Contas: quando e como	44
2.13 Síntese e caso prático.....	45
Módulo 3 — Pessoal na Administração: Despesa, Concursos e Vedação ao Nepotismo	52
3.1 O limite de pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	52
3.2 Cargo em comissão versus cargo efetivo.....	54
3.3 Contratação temporária e terceirização	56
3.4 A Súmula Vinculante nº 13 e o nepotismo.....	57
3.5 Nepotismo cruzado e a exceção dos agentes políticos	59
3.6 Os limites de gasto da própria Câmara.....	61
3.7 Ingresso sem concurso: nulidade e efeitos	62
3.8 Excesso de gasto com pessoal: o dever de recondução.....	64
3.9 Fiscalizando a folha e o quadro de pessoal	65
3.10 Roteiro de verificação de nepotismo	66
3.11 Fiscalizando concursos e processos seletivos.....	66
3.12 Providências diante de irregularidade em pessoal.....	68
3.13 Síntese e caso prático: a troca de nomeações entre gestores	69

Módulo 4 — Políticas Sociais e Parcerias: Saúde, Educação e o MROSC	75
4.1 Os pisos constitucionais de saúde e educação	75
4.2 O financiamento da educação e o FUNDEB	77
4.3 Fundos, conselhos e a participação social	78
4.4 O SUAS e a assistência social	79
4.5 O Marco Regulatório (MROSC) e os repasses a entidades	79
4.6 Os instrumentos de parceria com o terceiro setor	81
4.7 O chamamento público e suas vedações	82
4.8 Índícios de irregularidade nos repasses	83
4.9 Fiscalizando a aplicação dos pisos	84
4.10 A prestação de contas das OSCs sob controle	85
4.11 Os conselhos como parceiros da fiscalização	86
4.12 Representação nas áreas sociais: quando e como	87
4.13 Síntese e caso prático: repasse sem prestação de contas	87
Módulo 5 — Ferramentas Internas de Controle e Análise de Dados Públicos.....	95
5.1 O requerimento de informação: fundamento e alcance	95
5.2 Prazos e efeitos do descumprimento	97
5.3 Formulando um requerimento eficaz.....	99
5.4 A ouvidoria e a controladoria da Câmara	100
5.5 A LAI e os portais de transparência na prática	101
5.6 RREO e RGF: onde encontrar e o que observar.....	102
5.7 Dados abertos: cruzamentos que revelam indícios.....	104
5.8 Os painéis e ferramentas do Tribunal de Contas	105
5.9 Construindo um requerimento-modelo.....	106
5.10 O cruzamento de dados na busca do indício	107
5.11 Da informação obtida à providência.....	108
5.12 Documentar a fiscalização é protegê-la.....	109
5.13 Síntese e caso prático: o requerimento sem resposta.....	110
Módulo 6 — Comissões de Inquérito, Convocações e a Rede de Controle	117
6.1 A convocação de secretários e autoridades	117
6.2 CPI: requisitos para a instalação.....	119
6.3 Os poderes de investigação da CPI	121
6.4 A reserva de jurisdição e os limites da CPI	122
6.5 A quebra de sigilo e a exigência de fundamentação	124
6.6 O relatório final da CPI e seus desdobramentos.....	126
6.7 A rede dos órgãos de controle.....	127
6.8 A atuação do Tribunal de Contas	128
6.9 Conduzindo uma oitiva.....	129
6.10 Provocando o Tribunal de Contas.....	130
6.11 Acionando o Ministério Público	131
6.12 Cuidados para que a CPI não seja anulada.....	132
6.13 Síntese e caso prático.....	133
Módulo 7 — O Processo Político-Administrativo e a Comissão Processante	139
7.1 Decreto-Lei nº 201/1967: dois regimes de responsabilização.....	139
7.2 As infrações político-administrativas imputáveis ao Prefeito	141
7.3 Quando o próprio vereador é responsabilizado	142
7.4 O procedimento da comissão processante	143
7.5 Devido processo legal, contraditório e ampla defesa	145

7.6 Prazo e quórum do julgamento.....	146
7.7 O controle judicial sobre o processo	148
7.8 Cassação, extinção e a quebra de decoro.....	148
7.9 Instaurando corretamente o processo	149
7.10 Cuidados para que a cassação não seja anulada	151
7.11 A articulação com o Tribunal de Contas e o Ministério Público	152
7.12 Prova e documentação no processo	152
7.13 Síntese e caso prático: a instauração da comissão processante	153
Módulo 8 — Responsabilização Cível-Criminal e as Prerrogativas do Mandato	160
8.1 O panorama das responsabilidades.....	160
8.2 A improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021	161
8.3 Crimes contra a administração e a atuação policial.....	165
8.4 A notícia de fato e a representação ao Ministério Público.....	166
8.5 A ação popular como instrumento do cidadão.....	167
8.6 A ação civil pública na tutela do patrimônio	168
8.7 Mandado de segurança, habeas data e exibição de documentos	168
8.8 A imunidade parlamentar material do vereador.....	168
8.9 A escolha do instrumento adequado	170
8.10 Documentar para poder responsabilizar	171
8.11 Proteção jurídica do mandato fiscalizador.....	171
8.12 Como evitar a denúncia caluniosa	172
8.13 Síntese e caso prático: do indício à responsabilização	173
Conclusão geral	178
Síntese: a linha condutora do curso	178
Reflexão: controlar com técnica e responsabilidade	179
Encaminhamentos: um roteiro para as próximas sessões.....	180
Mensagem final: o vereador como guardião do interesse público	181
Chave de respostas das questões para fixação	182
Referências.....	188
Glossário.....	192
Anexo A — Teses e súmulas do STF citadas	199
Anexo B — Legislação selecionada.....	202
Anexo C — Nota de verificação da jurisprudência.....	209

APRESENTAÇÃO

Prezado vereador, prezada vereadora, prezado assessor, prezada assessora: esta apostila nasceu de uma convicção que a experiência de consultoria às Câmaras Municipais mineiras só fez reforçar. A Câmara que fiscaliza bem não é a que faz mais barulho, mas a que sabe o que perguntar, a quem perguntar, em que prazo e com que fundamento. O que se pretende aqui é entregar a você exatamente isso: método, base normativa e segurança jurídica para transformar a competência de controle em rotina de trabalho.

A Constituição de 1988 rompeu com a imagem de um Legislativo meramente legiferante. Ao lado da função de legislar, a Câmara Municipal recebeu a função de controlar: fiscalizar a aplicação do dinheiro público e a conduta de quem o administra. O art. 31 da Constituição é explícito ao dispor que a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo¹. Fiscalizar, portanto, deixou de ser uma faculdade política, a ser exercida conforme a conveniência do momento, e passou a ser dever constitucional do parlamentar. A doutrina clássica do direito municipal brasileiro situa a fiscalização financeira e orçamentária entre as funções típicas da Câmara, que ela não pode abdicar nem delegar².

Esse dever ganhou densidade ao longo das últimas décadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, fixou limites, prazos e relatórios, e atribuiu expressamente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e aos sistemas de controle interno a missão de fiscalizar o seu cumprimento. A Lei de Acesso à Informação, de 2011, transformou a transparência em regra e o sigilo em exceção. A Lei nº 14.133, de 2021, reorganizou as contratações públicas em torno do planejamento, da gestão de riscos e da divulgação centralizada no Portal Nacional de Contratações Públicas. E a era dos dados abertos colocou à disposição de qualquer pessoa, em formato eletrônico, informações que antes dependiam de ofícios e de semanas de espera. Por isso, hoje, fiscalizar é também saber ler portais de transparência, relatórios fiscais e sistemas de controle. É o que este curso chama de fiscalização 4.0: o controle que parte do dado, e não apenas da denúncia.

Há ainda uma razão prática, e talvez mais urgente, para levar o assunto a sério: a proteção do próprio mandato. O vereador que fiscaliza protege o erário, previne a responsabilização do Município e fortalece a confiança do cidadão que o elegeu. A omissão, ao contrário, tem custo. Quem toma conhecimento de irregularidade e se cala pode ver o seu silêncio questionado, nas esferas política, administrativa e até judicial. É preciso, contudo, falar com rigor: a responsabilização por improbidade exige conduta dolosa, nos termos do art.

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

1º da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021, e o simples exercício da função, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade. A apostila trabalha essa fronteira com cuidado, porque o parlamentar precisa saber tanto o que o obriga a agir quanto o que o protege quando age corretamente.

Fiscalizar bem é, além disso, fazer política de resultado. O controle qualificado, com requerimentos precisos, provocação tempestiva do Tribunal de Contas e uso inteligente de dados, produz efeito concreto na entrega de serviços de saúde, educação e obras à população. Um requerimento mal redigido gera uma resposta evasiva; um requerimento bem fundamentado, com prazo e indicação do dispositivo legal, gera documento, e documento gera prova. Do mesmo modo, uma representação ao Tribunal de Contas instruída com os dados do próprio painel de fiscalização do Tribunal tem muito mais chance de produzir diligência do que uma queixa genérica. O capítulo de cada módulo parte dessa lógica: da situação concreta à providência juridicamente adequada.

O controle, convém lembrar, é inerente ao Estado de Direito. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, todo poder que gasta recurso público deve prestar contas e sujeitar-se à fiscalização³. Isso vale para o Prefeito e vale, também, para a Câmara: o mesmo princípio que legitima o controle exige que ele seja exercido com legalidade, motivação e respeito ao contraditório. Fiscalização não é perseguição, e o parlamentar que a confunde com adversidade política enfraquece o próprio instrumento que a Constituição lhe confiou.

Quanto ao método, cada módulo desta apostila segue a progressão que orienta o curso: Gancho, Problema, Percepção, Solução e Consolidação. Começamos por uma situação real do cotidiano da Câmara, identificamos o problema jurídico nela contido, aprofundamos doutrina e jurisprudência e concluímos com procedimentos e boas práticas aplicáveis desde a próxima sessão. Os casos e os Municípios mencionados são hipotéticos e servem apenas à fixação do conteúdo.

Uma palavra sobre as fontes. A regra que adotamos foi simples e inegociável: nenhuma decisão judicial é citada sem que número, órgão julgador, relator, data e teor tenham sido conferidos, com prioridade para as fontes oficiais, e as ressalvas que ainda subsistem estão registradas, com transparência, no Anexo C. Onde o julgamento ainda está em curso, como ocorre com a discussão do Supremo Tribunal Federal sobre nepotismo em cargos de natureza política, dizemos isso expressamente, e onde a orientação de um órgão de controle não tem número que permita identificá-la, apresentamos o ponto como síntese didática, apoiada na lei e na doutrina, e não como precedente. O Anexo C descreve esse processo e registra as correções feitas em relação ao material de apoio do curso. Ao final do volume, o leitor encontrará ainda o texto literal dos dispositivos mais utilizados e a relação das teses do Supremo citadas.

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Resta agradecer a você, que dedica tempo de mandato ou de assessoria ao estudo do controle. Que este material sirva de companhia constante: leia, anote, marque, discuta com seus pares e, sobretudo, aplique. O conhecimento só produz efeito quando vira prática.

Dr. Jarbas de Souza Silveira
Advogado — OAB/MG 147.851

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Objetivo geral

Ao final do curso, o participante será capaz de planejar, fundamentar e executar, com segurança jurídica, a atividade de fiscalização da Câmara Municipal sobre o Executivo local, escolhendo o instrumento adequado a cada situação, desde o requerimento de informação até a comissão processante, e reconhecendo os limites e as prerrogativas do mandato parlamentar.

Objetivos específicos por módulo

Módulo 1 — Bases constitucionais e ciclo orçamentário

- Identificar os fundamentos constitucionais do controle externo exercido pela Câmara e o papel do Tribunal de Contas.
- Descrever as etapas do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e os pontos em que o Legislativo pode intervir.
- Analisar a execução orçamentária e os limites de despesa da Câmara à luz da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Distinguir o parecer prévio do Tribunal de Contas do julgamento das contas pela Câmara.

Módulo 2 — Contratações públicas (Lei nº 14.133/2021)

- Reconhecer as fases e os principais instrumentos de controle da contratação pública na Lei nº 14.133/2021.
- Diferenciar dispensa, inexigibilidade e licitação, apontando os indícios de fracionamento e de emergência indevida.
- Examinar a pesquisa de preços, a fiscalização contratual e os aditivos para detectar irregularidades.
- Utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas como fonte de acompanhamento.

Módulo 3 — Pessoal, despesa e vedação ao nepotismo

- Calcular e interpretar os limites de despesa total com pessoal e as vedações que o excesso acarreta.
- Aplicar a Súmula Vinculante 13 e as teses do Supremo sobre cargos em comissão e contratação temporária.
- Avaliar a regularidade de nomeações, de concursos e de contratações por tempo determinado.

Módulo 4 — Políticas sociais, repasses e parcerias

- Verificar o cumprimento dos pisos constitucionais de aplicação em saúde e em educação.

- Distinguir termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação nas parcerias com organizações da sociedade civil.
- Identificar impedimentos, exigências de chamamento público e falhas na prestação de contas de repasses.

Módulo 5 — Instrumentos internos e dados abertos

- Redigir requerimentos de informação com fundamento, prazo e consequência.
- Aplicar a Lei de Acesso à Informação e os prazos de resposta e de recurso.
- Explorar portais de transparência e painéis de dados dos Tribunais de Contas para a fiscalização.
- Registrar documentalmente cada diligência de modo que constitua prova.

Módulo 6 — Inquéritos, convocações e rede de controle

- Explicar os poderes e os limites das comissões parlamentares de inquérito.
- Estruturar a convocação de autoridades e a comissão de investigação, observando fundamentação e contraditório.
- Articular a atuação da Câmara com o controle interno, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Módulo 7 — Processo político-administrativo (Decreto-Lei nº 201/1967)

- Distinguir crimes de responsabilidade de infrações político-administrativas.
- Conduzir, passo a passo, o rito de apuração previsto no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967.
- Prevenir nulidades quanto a quórum, notificação, defesa e prazos do processo.

Módulo 8 — Responsabilização e prerrogativas do mandato

- Relacionar as esferas de responsabilização do agente público e a exigência de dolo na improbidade.
- Delimitar o alcance da inviolabilidade do vereador por suas opiniões, palavras e votos.
- Avaliar os riscos de uma fiscalização sem lastro probatório, inclusive a denúncia caluniosa.
- Planejar medidas de proteção jurídica do parlamentar no exercício do mandato.

Como usar esta apostila

Cada capítulo corresponde a um módulo do curso e segue o método Gancho, Problema, Percepção, Solução e Consolidação. Ele se abre com uma **Situação-problema**, que apresenta o caso a ser resolvido; desenvolve os temas em tópicos numerados; e se encerra com resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura complementar. Ao longo

do texto, os boxes destacam o que merece atenção especial: o **Conceito-chave** reúne definições que você deve dominar; a **Atenção** aponta armadilhas, erros comuns e correções; o **Exemplo prático** traz casos hipotéticos de Câmaras mineiras; a **Jurisprudência** transcreve, entre aspas e com referência completa, ementas e teses conferidas em fonte oficial; o **Texto legal** reproduz literalmente dispositivos de lei; e a **Situação-problema** propõe o caso que será resolvido ao longo do capítulo. Tente responder as questões antes de consultar o gabarito, que está reunido ao final do volume, e utilize o glossário e os anexos sempre que precisar de uma definição ou do texto da norma.

M Ó D U L O 1

Bases Constitucionais do Controle e o Ciclo Orçamentário Municipal



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Bases Constitucionais do Controle e o Ciclo Orçamentário Municipal

SITUAÇÃO-PROBLEMA

No Município de Serra Azul de Minas, todo mês de abril a Câmara aprova as contas do prefeito quase automaticamente, em poucos minutos de sessão. Certo ano, uma vereadora de primeiro mandato resolve abrir o Relatório de Gestão Fiscal e o parecer do Tribunal de Contas antes de votar, e percebe que ninguém, em anos, havia de fato lido aqueles documentos. Ali começa a diferença entre carimbar contas e fiscalizar.

O controle da gestão municipal não é um ato isolado, praticado uma vez por ano, na sessão em que se votam as contas do prefeito. É um processo contínuo, que se alimenta de planejamento, de dados, de relatórios periódicos e de leitura técnica atenta. Este capítulo percorre a arquitetura constitucional do controle, os limites da atuação do vereador, o ciclo orçamentário, as travas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o rito das contas anuais e as ferramentas de acompanhamento, e termina com um caso prático resolvido.

1.1 As três frentes do controle na gestão municipal

A fiscalização da gestão municipal opera em três frentes complementares. O **controle externo** é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas. O **controle interno** é mantido pelo próprio Poder Executivo, por meio de estrutura permanente de auditoria e conformidade. O **controle social** é exercido pelo cidadão, pelos conselhos e pelas entidades da sociedade civil. A base constitucional está no art. 31 da Constituição.¹

TEXTO LEGAL

Constituição da República, art. 31, caput

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

Compreender essa arquitetura evita dois erros comuns. O primeiro é o da Câmara que abdica de fiscalizar por achar que “isso é coisa do Tribunal de Contas”: o Tribunal é auxiliar da Casa, não seu substituto, e a fiscalização foi entregue ao Poder Legislativo. O segundo é o da Câmara que tenta substituir o gestor, praticando atos que pertencem ao Executivo. Cada instância tem função própria e insubstituível.

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, a fiscalização financeira do Município é função indelegável da Câmara, distinta da administração, que compete ao Executivo.² Indelegável significa que a Casa não pode transferir a ninguém o dever de apreciar as contas e acompanhar o orçamento; o parecer técnico auxilia, mas a decisão é dos vereadores. Distinta da administração significa que fiscalizar é conferir, questionar, cobrar e representar, ao passo que administrar é decidir, contratar e executar.

Quadro 1.1 — As três frentes do controle da gestão municipal

Frente	Quem exerce	Como atua	Exemplo em Serra Azul de Minas
Controle externo	Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas	Requerimentos, comissões, julgamento das contas anuais	Comissão de Finanças analisa o RGF
Controle interno	Sistema de controle interno do Executivo	Auditoria, alerta ao gestor, comunicação ao Tribunal de Contas	Controladoria relata os restos a pagar
Controle social	Cidadão, conselhos, associações	Consulta a portais, pedidos de informação, denúncias	Conselho de Saúde examina o mínimo constitucional

Suponha que o portal de transparência revele dispensas de licitação sucessivas para o mesmo objeto. A Controladoria deve apontar o problema; o morador que o descobre pode pedir informação ou denunciar; e a Câmara pode requerer explicações, apurar em comissão e representar aos órgãos competentes. Nenhum desses atos dispensa os demais, e a sobreposição ordenada das três frentes é o que torna a fiscalização robusta.

1.2 Até onde vai a atuação do vereador

O vereador fiscaliza; não administra. Pode requerer informações, propor convocações, integrar comissões e provocar os órgãos de controle e o Ministério Público. Não pode gerir contratos, ordenar despesas, indicar fornecedores ou substituir a decisão do administrador, sob pena de invadir a esfera do Executivo. O fundamento é a separação dos Poderes (CF, art. 2º), combinada com o art. 31: a fiscalização é controle, não co-administração.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle legislativo é político-administrativo e encontra limite na independência funcional do Executivo.³ A Câmara pode examinar legalidade, legitimidade e economicidade, cobrar esclarecimentos e extrair consequências políticas e jurídicas; não pode, por requerimento ou resolução, dar ordens ao prefeito sobre decisões administrativas que a lei lhe reserva.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

CONCEITO-CHAVE

Prerrogativas individuais e colegiadas. Pertencem a cada vereador o requerimento de informação, a participação nos debates e a provocação dos órgãos de controle. Dependem de deliberação do colegiado a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, a convocação formal de autoridades e a comissão processante. Distinguir uma da outra é o primeiro passo para fiscalizar com eficácia e sem excesso.

A distinção tem efeito prático. O vereador que atua sozinho em matéria que exige deliberação expõe o ato à invalidação; o que desconhece a prerrogativa individual de que dispõe abre mão de um instrumento valioso. Na prática, o parlamentar bem orientado formula requerimento claro, aguarda o prazo, registra a recusa ou o silêncio, leva o assunto à comissão competente e, se necessário, representa aos órgãos de controle. Essa trilha o protege e fortalece a fiscalização.

ATENÇÃO

Dois comportamentos desfazem a boa fiscalização: a omissão (“não quero me meter”) e o excesso (indicar o contratado, interferir na obra, assinar o que cabe ao Executivo). Em ambos, perde-se credibilidade e abre-se espaço para contestação judicial.

1.3 O orçamento no centro do controle

Boa parte da fiscalização recai sobre o dinheiro: como foi previsto, autorizado e gasto. Por isso o orçamento é o objeto central do controle. Estrutura-se em três leis encadeadas, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa do Executivo e disciplinadas pelo art. 165 da Constituição. Juntas, traduzem o planejamento em autorização de despesa.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento é instrumento de controle político da despesa pública.⁴ Ao votar as leis orçamentárias, o Legislativo autoriza o gasto e fixa seus limites; ao acompanhar a execução, verifica se a autorização foi respeitada. São duas faces do mesmo dever, e a segunda é a mais negligenciada.

Fiscalizar a execução é verificar se o que foi gasto corresponde ao que foi planejado e autorizado, e se as metas fiscais foram respeitadas. É aqui que a Câmara mais erra por omissão: aprova o orçamento e nunca mais olha para ele.

EXEMPLO PRÁTICO

A LOA de Serra Azul de Minas destinou R\$ 2,4 milhões à pavimentação e R\$ 600 mil à manutenção de praças. Ao fim do terceiro bimestre, a pavimentação executou 8% da dotação e a

4. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

manutenção de praças já consumiu 95%. O vereador atento percebe a distorção, requer explicações e pergunta se houve remanejamento por crédito adicional autorizado em lei.

1.4 PPA, LDO e LOA: como interpretar o orçamento

O **PPA** fixa diretrizes e metas para quatro anos. Em regra, seguindo o desenho federal, vai do segundo exercício do mandato ao primeiro do mandato seguinte, o que dá alguma continuidade entre governos; em Serra Azul de Minas, cujo mandato atual é o de 2025 a 2028, o PPA em vigor cobre 2026 a 2029. A **LDO** seleciona, a cada ano, as prioridades do PPA e estabelece as metas fiscais. A **LOA** estima as receitas e fixa as despesas autorizadas para o exercício.

Quadro 1.2 — As três leis do ciclo orçamentário

Lei	Horizonte	Função	O que o fiscalizador procura
PPA	Quatro anos	Diretrizes e metas dos programas	Programas do plano refletidos na LDO e na LOA
LDO	Um exercício	Prioridades do PPA e metas fiscais	Metas realistas e cumpridas
LOA	Um exercício	Receita estimada e despesa autorizada	Dotação para cada despesa e créditos adicionais

Para o fiscalizador, o essencial é a coerência entre as três peças: a despesa executada deve encontrar respaldo na LOA, alinhada às prioridades da LDO e às metas do PPA. O art. 165, §§ 1º a 9º, da Constituição trata do conteúdo de cada lei e da vinculação entre planejamento e execução. Divergências são sinal de alerta: obras sem raiz no plano, ou metas do PPA que nunca recebem dotação, indicam descompasso entre discurso e prática.

ESQUEMA — TESTE DE COERÊNCIA EM QUATRO PERGUNTAS

1. **PPA** — O programa está previsto no plano vigente, com meta definida?
2. **LDO** — Foi eleito prioridade do exercício e respeita as metas fiscais?
3. **LOA** — Há dotação específica e suficiente?
4. **Execução** — O empenhado, liquidado e pago corresponde ao autorizado, ou houve crédito adicional legal?

ATENÇÃO

Os prazos de envio e votação do PPA, da LDO e da LOA dependem da Lei Orgânica do Município. A assessoria deve consultá-la e marcar os prazos de emendas e de apreciação no calendário da Casa.

1.5 As travas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impôs disciplina ao gasto público: metas de resultado, limites de despesa e transparência.⁵ A própria lei atribui à Câmara um papel: o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder fiscalizarão o seu cumprimento (art. 59). Dois limites são decisivos: o de despesa com pessoal e o de endividamento, este fixado por resolução do Senado Federal e demonstrado no RGF.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 19, III

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] III - Municípios: 60% (sessenta por cento).”

Lei Complementar nº 101/2000, art. 20, III

“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”

No Município, portanto, a despesa total com pessoal não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL): 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. São tetos, e a lei prevê uma escada de consequências. Acima de 90% do limite, o Tribunal de Contas deve alertar o Poder (art. 59, § 1º, II); acima de 95%, incidem as vedações do limite prudencial (art. 22, parágrafo único); acima de 100%, o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes (art. 23), sob pena de sanções.

Quadro 1.3 — Escada de consequências da despesa com pessoal (cada Poder em relação ao seu limite)

Patamar	Fundamento	Consequência
Acima de 90%	LRF, art. 59, § 1º, II	Alerta do Tribunal de Contas
Acima de 95%	LRF, art. 22, parágrafo único	Vedação de reajustes, criação de cargos e contratações, nos termos da lei
Acima de 100%	LRF, art. 23	Eliminação do excedente em dois quadrimestres; depois, vedação de transferências voluntárias, garantias e operações de crédito (§ 3º)

5. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República.

EXEMPLO PRÁTICO

A RCL de Serra Azul de Minas é de R\$ 80 milhões. O limite do Executivo (54%) é de R\$ 43,2 milhões; o alerta (90%) corresponde a R\$ 38,88 milhões e o limite prudencial (95%), a R\$ 41,04 milhões. Se o RGF mostrar despesa de R\$ 41,5 milhões, o Executivo já está acima do limite prudencial e não poderá conceder reajuste geral nem criar cargos. O vereador que lê o RGF percebe isso antes de votar qualquer projeto de aumento de despesa.

A terceirização exige atenção especial. O art. 18, § 1º, determina que os contratos de terceirização de mão de obra que substituam servidores sejam contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, para que o gestor não esconda folha de pagamento em contratos de serviço. Vale a substância sobre a forma.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 18, § 1º**

“§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

O slide do curso menciona “orientação consolidada” do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Trata-se aqui de **síntese didática**, apoiada no art. 18, § 1º, e não de precedente específico: a terceirização que substitui mão de obra de categorias do quadro conta para o limite de pessoal. O Tribunal enfrentou o tema, com alcance determinado, na Consulta nº 1127045.

JURISPRUDÊNCIA

TCE-MG. Tribunal Pleno. Consulta nº 1127045. Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão de 07/02/2024. Prejulgamento de tese, com caráter normativo, aprovado por unanimidade. (Fonte: Informativo de Jurisprudência nº 283 do TCEMG.)

“[...] devem ser contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização dispostas no art. 18, § 1º, da LRF [...], incluindo-se somente as despesas relativas à mão de obra empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal.”

O trecho integra o item da tese sobre a chamada “pejotização”. A Consulta cuida de parcerias com organizações da sociedade civil e entidades assemelhadas, de contratos de rateio com consórcios públicos e da contratação por pessoa jurídica; não é tese geral sobre toda terceirização. A fonte é o Informativo do TCEMG, que se declara resumo e não repositório oficial: antes de citar em peça formal, convém obter o inteiro teor.

1.6 RREO e RGF: os relatórios que expõem a gestão

Dois relatórios são a janela do fiscalizador: o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, bimestral, e o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, quadrimestral, ou semestral nos Municípios com menos de cinquenta mil habitantes que façam essa opção (art. 63). Ambos são públicos e obrigatórios. No RREO se lê a receita arrecadada e a despesa executada; no RGF, o cumprimento dos limites de pessoal e de dívida, além de caixa e restos a pagar.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 52, caput

“Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:”

Lei Complementar nº 101/2000, art. 54, caput e inciso II

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: [...] II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;”

Quadro 1.4 — RREO e RGF em comparação

Aspecto	RREO	RGF
Periodicidade	Bimestral	Quadrimestral (semestral, por opção, abaixo de 50 mil habitantes)
Quem emite	Executivo, abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público	Titulares dos Poderes e órgãos do art. 20; no Legislativo, a Mesa
Conteúdo-chave	Receita arrecadada e despesa executada	Pessoal, dívida, garantias, caixa e restos a pagar
Pergunta que responde	O que entrou e saiu, em relação ao previsto?	Os limites da LRF estão sendo cumpridos?

Um dado surpreende muitos vereadores: a Câmara também emite o seu RGF, assinado pela Mesa Diretora (art. 54, II). A Casa que fiscaliza o Executivo está sujeita ao próprio limite de pessoal e deve dar o exemplo, publicando seus relatórios no prazo e com qualidade. A cada publicação, a assessoria verifica se o relatório saiu no prazo, se está assinado e completo, e se os números conferem com o portal de transparência; divergências são ponto de partida para requerimentos.

ATENÇÃO

O slide afirma que a não publicação nos prazos impede, por si, transferências voluntárias. O art. 51, § 2º, liga essa vedação ao descumprimento dos prazos daquele artigo, que trata do

encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União (redação da LC nº 178/2021): “impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Poder ou órgão referido no art. 20 receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária”. A omissão na divulgação do RREO e do RGF é irregularidade apurável pelo Tribunal de Contas, com as consequências da legislação específica; na dúvida, confira o texto vigente.

1.7 Restos a pagar e o encerramento do mandato

Uma das fraudes fiscais mais comuns é deixar dívida para o sucessor. O gestor, no fim do mandato, assume obrigações que não consegue pagar e transfere a conta ao próximo governo. O art. 42 da LRF existe para impedir essa prática.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 42

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

Duas leituras importam. A primeira, quanto ao tempo: como o mandato municipal em curso termina em 31 de dezembro de 2028, os dois últimos quadrimestres começam em 1º de maio de 2028; o acompanhamento de restos a pagar e caixa deve começar bem antes. A segunda, quanto aos destinatários: a norma alcança o “titular de Poder ou órgão referido no art. 20”, o que inclui o Presidente da Câmara quanto aos compromissos da própria Casa. O Planalto anota remissão a regra de vigência da LC nº 178/2021; a aplicação a casos concretos deve considerá-la.

O fiscalizador acompanha os restos a pagar e a disponibilidade financeira ao fim do mandato. Contrair obrigação sem lastro é infração à LRF e, conforme as circunstâncias, pode configurar improbidade administrativa, que exige a demonstração de dolo, e o crime do art. 359-C do Código Penal.

EXEMPLO PRÁTICO

Em setembro do último ano de mandato, o prefeito de Serra Azul de Minas contrata a reforma de três escolas, com parcelas no ano seguinte, tendo caixa de apenas R\$ 200 mil. A vereadora que acompanhou o RGF percebe a insuficiência, requer o saldo de restos a pagar com a disponibilidade financeira e representa ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público antes que o sucessor seja surpreendido.

1.8 Analisando a prestação de contas anual

A prestação de contas do prefeito passa por duas etapas: o Tribunal de Contas emite parecer prévio, de natureza técnica, e a Câmara julga, em decisão política. O art. 31, § 2º, estabelece que o parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara; o § 3º acrescenta peça de controle social.

TEXTO LEGAL

Constituição da República, art. 31, § 2º

“§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

Constituição da República, art. 31, § 3º

“§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 729.744/MG (Tema 157 da Repercussão Geral). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016). DJe 23/08/2017.

“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”

Acórdão por maioria (vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli). A tese refere-se às contas anuais do prefeito e tem por base o art. 31, § 2º. A consequência prática: a Câmara não pode deixar o processo dormir na gaveta, e o silêncio não decide nada; o julgamento tem de ser expresso.

O vereador não deve votar sem ler o parecer prévio e o relatório do controle interno. Fiscalizar, aqui, é confrontar números: receita prevista e arrecadada, despesa autorizada e executada, limites da LRF e aplicação dos mínimos de saúde e educação. A Constituição exige dos Municípios, na educação, o mínimo de vinte e cinco por cento da receita de impostos e transferências; para a saúde, a LC nº 141/2012 fixa quinze por cento sobre a base que especifica.⁶

TEXTO LEGAL

Constituição da República, art. 212, caput

6. BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Lei de regulamentação dos valores mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República.

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º (redação da LC nº 227/2026)

“Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159 e da receita distribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal.”

ESQUEMA — ROTEIRO DE ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS

1. **Parecer prévio** — identificar a conclusão e cada irregularidade, separando falhas formais das que afetam o equilíbrio das contas.
2. **Controle interno** — verificar se apontou os mesmos problemas e se o Executivo agiu.
3. **Receita e despesa** — confrontar previsto e realizado, créditos adicionais e LOA.
4. **Limites da LRF** — pessoal, dívida, restos a pagar e caixa.
5. **Mínimos** — educação (25%) e saúde (15%); no Fundeb, a proporção mínima de 70% na remuneração dos profissionais (Lei nº 14.113/2020, art. 26)⁷, que não se confunde com o mínimo de 25% do art. 212.
6. **Contraditório e parecer** — ouvir o prefeito, conforme o regimento, e registrar a conclusão da comissão de forma fundamentada.

1.9 O parecer prévio do TC e a decisão da Câmara

O parecer prévio é peça de altíssimo valor: reúne a análise técnica de auditores sobre a regularidade das contas. Afastá-lo exige maioria qualificada, de dois terços dos membros da Câmara, justamente porque contraria a conclusão técnica, e por isso a divergência precisa ser fundamentada no processo.

ATENÇÃO

O art. 31, § 2º, não fixa quórum para “rejeitar contas”, e sim para **afastar o parecer prévio**. Se o parecer é pela rejeição, a Câmara que o acompanha não precisa de maioria qualificada (vale o quórum da Lei Orgânica e do Regimento); para aprovar as contas contra o parecer, são necessários dois terços. No sentido inverso, parecer pela aprovação só deixa de prevalecer, para fins de rejeição, por dois terços. A expressão do slide, “rejeitá-lo exige maioria qualificada”, deve ser lida como “afastá-lo”.

7. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Lei do Fundeb. Brasília, DF: Presidência da República.

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara de Serra Azul de Minas tem onze vereadores. Dois terços de onze são 7,33; como não existe fração de vereador, são necessários oito votos. Se o parecer recomenda a aprovação e sete votam pela rejeição, o parecer prevalece, ainda que a maioria absoluta (seis) tenha sido alcançada. Em uma Câmara de nove vereadores, o piso seria de seis votos.

As contas rejeitadas geram efeitos graves: inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação da Lei Complementar nº 135/2010 (a “Ficha Limpa”);⁸ remessa ao Ministério Público; e possível ressarcimento ao erário. A rejeição, porém, não gera inelegibilidade automática: a alínea “g” pressupõe irregularidade insanável e decisão do órgão competente, e a verificação desses requisitos cabe, no caso concreto, à Justiça Eleitoral.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 848.826/CE (Tema 835 da Repercussão Geral). Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 10/08/2016. DJe 24/08/2017.

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.”

O relator originário, Min. Barroso, ficou vencido (com os Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli); o acórdão foi redigido pelo Min. Ricardo Lewandowski. A tese vale “para os fins” da alínea “g”, isto é, para a inelegibilidade, e não como regra geral de julgamento de contas para todos os efeitos.

Esse alcance delimitado foi complementado em 2025, na ADPF 982, que tratou do prefeito que atua como ordenador de despesas.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário (sessão virtual). ADPF 982. Rel. Min. Flávio Dino. Julgada na sessão virtual de 14/02/2025 a 21/02/2025. Decisão unânime.

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras

8. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República.

Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”

Afirmar que as contas de gestão do prefeito são sempre julgadas pela Câmara é incompleto. Leitura conjunta: (a) as contas anuais, ou de governo, são julgadas pela Câmara com parecer prévio (Tema 157 e art. 31, § 2º); (b) para a inelegibilidade da alínea “g”, a competência é da Câmara (Tema 835 e ADPF 982, item III); (c) o Tribunal de Contas julga as contas de gestão do prefeito ordenador de despesas, imputando débito e aplicando sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação da Câmara (ADPF 982, itens II e III).

1.10 Indicadores práticos de acompanhamento da execução

Alguns indicadores concentram risco e merecem monitoramento contínuo: o percentual de despesa com pessoal frente ao limite, o volume de restos a pagar, o grau de execução das obras previstas e a aplicação dos mínimos de saúde e educação. A cada RREO ou RGF publicado, a Câmara confronta o executado com o planejado e formaliza requerimentos sobre os desvios.

O slide sugere rotina trimestral; na prática, o ritmo é dado pela periodicidade legal, bimestral para o RREO e quadrimestral para o RGF, e o calendário da Casa deve combiná-las para que nenhum relatório fique sem leitura. Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, o controle há de ser preferencialmente preventivo e concomitante, não apenas repressivo e posterior.⁹ O controle contínuo previne o acúmulo de irregularidades que só apareceria na prestação de contas anual.

Quadro 1.5 — Painel de indicadores para a rotina da Câmara

Indicador	Fonte	Periodicidade	Sinal de alerta
Pessoal / limite	RGF	Quadrimestral	Aproximação de 90% e 95% do limite
Restos a pagar e caixa	RGF e controle interno	Quadrimestral	Restos crescentes com caixa insuficiente
Obras e programas	RREO, portal, visitas	Bimestral	Dotação consumida sem avanço físico
Mínimos de educação e saúde	RREO	Bimestral, com apuração anual	Percentual abaixo do mínimo ao fim do exercício

Há fontes públicas do Tribunal de Contas de Minas Gerais que ajudam: o painel “Fiscalizando com o TCE” disponibiliza informações orçamentárias e financeiras dos municípios mineiros e do Estado. O SICOM, por sua vez, é o sistema pelo qual os órgãos municipais enviam informações das prestações de contas, e não painel de consulta ao cidadão.

9. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

1.11 O controle interno a serviço da Câmara

O sistema de controle interno do Executivo é obrigatório e tem o dever de apoiar o controle externo. O art. 31 o prevê expressamente, e o art. 74 determina que os Poderes mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno.¹⁰

TEXTO LEGAL

Constituição da República, art. 74, caput e § 1º

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:” [incisos I a IV não transcritos]

“§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

ATENÇÃO

O art. 74 trata do controle interno no plano federal, e o § 1º menciona o Tribunal de Contas da União. Sua aplicação aos Municípios decorre do art. 31 e da simetria: em Minas Gerais, o destinatário da comunicação é o Tribunal de Contas do Estado, conforme as normas locais. Não se deve apresentá-lo como regra municipal direta.

O dever de comunicação é a peça mais importante: o controlador que conhece a irregularidade e se cala torna-se corresponsável. A Câmara pode e deve dialogar com o controle interno, requisitar seus relatórios e usar suas constatações como ponto de partida; é aliado institucional, não adversário.

Em Serra Azul de Minas, a Comissão de Finanças inclui em cada ciclo um pedido do relatório da Controladoria e uma reunião sobre os pontos críticos. Isso encurta a investigação e fortalece a Controladoria perante o prefeito. A Casa deve, por fim, manter o seu próprio controle interno, em simetria com o art. 74 e conforme a Lei Orgânica.

1.12 Transparência ativa e a Lei de Acesso à Informação

A transparência é ferramenta central da fiscalização 4.0. A Lei Complementar nº 131/2009 tornou obrigatória a divulgação, em tempo real, da execução orçamentária e financeira,¹¹ e a Lei nº 12.527/2011 (LAI) assegura o acesso a informações públicas mediante

10. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

11. BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.

pedido.¹² Na numeração atual da LRF, a regra de tempo real consta do art. 48, § 1º, II e III, e o art. 48-A especifica os dados.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 48-A, caput e inciso I (trecho)

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [...]”

Lei nº 12.527/2011, art. 11, caput, e art. 15, caput

“Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.”

“Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.”

O vereador que domina o portal e a LAI multiplica sua capacidade de fiscalizar: obtém dados sem depender do humor do Executivo e cria trilha documental para eventual representação. Quando o acesso imediato não é possível, o órgão tem prazo não superior a 20 dias para responder (art. 11, § 1º), prorrogável por mais 10 mediante justificativa, e cabe recurso em 10 dias (art. 15). A LC nº 131/2009 também reconheceu a qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato legitimidade para denunciar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público o descumprimento da LRF (art. 73-A).

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 865.401/MG (Tema 832 da Repercussão Geral). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 25/04/2018. DJe 19/10/2018.

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

Acórdão unânime. A tese reconhece o direito do vereador como cidadão; não cria, por si, prerrogativa de “requisição” do vereador isolado nem amplia os poderes fiscalizatórios da Casa. Ainda assim, reforça o uso da LAI pelo parlamentar.

12. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República.

1.13 Síntese e caso prático: parecer pela rejeição das contas

Fiscalizar é dever constitucional da Câmara (art. 31), exercido sobre a execução orçamentária e financeira, com auxílio do Tribunal de Contas. O orçamento (PPA, LDO e LOA) e os relatórios da LRF (RREO e RGF) são os principais instrumentos de leitura da gestão. O controle eficaz é contínuo, técnico e documentado, e conta com o controle interno, a transparência e a LAI. A prestação de contas anual é o momento culminante, não o único, da fiscalização.

CASO PRÁTICO

O Tribunal de Contas emite parecer prévio pela **rejeição** das contas do prefeito de Serra Azul de Minas, apontando gasto com pessoal acima do limite e não aplicação do mínimo em saúde. O que a Câmara deve fazer? Qual o quórum para rejeitar as contas? Basta acompanhar o parecer, ou é preciso maioria qualificada para se afastar dele? E quais os efeitos sobre a elegibilidade do gestor?

1.13.1 Resolução do caso

Julgar expressamente. Pelo Tema 157, o parecer é meramente opinativo, o julgamento das contas anuais é competência exclusiva da Câmara e o julgamento ficto por decurso de prazo é incabível. A Câmara tem o dever de decidir; a omissão não equivale a aprovação nem a rejeição. Pessoal e mínimo em saúde são, em leitura didática, matérias típicas da avaliação anual das contas do prefeito.

Instruir. A comissão competente confronta o parecer com o RGF, o relatório do controle interno e a defesa do prefeito, conforme a Lei Orgânica e o Regimento. Se o gasto com pessoal do Executivo superou 54% da RCL, o art. 23 impõe eliminar o excedente em dois quadrimestres e, não alcançada a redução, o § 3º veda transferências voluntárias, garantias e operações de crédito. Quanto ao mínimo em saúde, o parâmetro é o art. 7º da LC nº 141/2012.

Quórum. O art. 31, § 2º, trata do quórum para afastar o parecer: dois terços dos membros. Como o parecer é pela rejeição, basta à Câmara acompanhá-lo, com o quórum de deliberação da Lei Orgânica e do Regimento. Para aprovar as contas contra o parecer, seriam necessários dois terços (oito votos, em uma Câmara de onze); sem eles, o parecer prevalece e as contas permanecem rejeitadas.

Efeitos. A rejeição pode gerar inelegibilidade (LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g”), remessa ao Ministério Público e possível ressarcimento ao erário. O Tema 835 fixa a Câmara como órgão competente para a apreciação das contas, para os fins da alínea “g”, e a ADPF 982 preserva essa competência exclusiva, ainda que o Tribunal de Contas julgue as contas de gestão do prefeito ordenador para débito e sanções fora da esfera eleitoral. A inelegibilidade,

porém, não é automática: depende da irregularidade insanável e da decisão do órgão competente, aferidas pela Justiça Eleitoral. O texto da alínea e o prazo devem ser conferidos na redação vigente antes de qualquer afirmação formal.

Formalizar. A decisão é formalizada por ato do Legislativo, conforme a Lei Orgânica e o Regimento, com publicação e comunicação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. O voto de cada vereador deve estar fundamentado no processo. A vereadora da situação-problema, com o processo em mãos, tem o que o Município jamais teve: parecer lido, números confrontados e decisão motivada.

Resumo executivo

- A fiscalização do Município cabe ao Legislativo, mediante controle externo, e aos sistemas de controle interno do Executivo (CF, art. 31); o controle social completa o arranjo.
- O Tribunal de Contas auxilia a Câmara, mas não a substitui; a Câmara fiscaliza e não administra (CF, art. 2º).
- Prerrogativas individuais (requerimento de informação) diferem das colegiadas (CPI, comissão processante), que dependem de deliberação.
- PPA (quatro anos), LDO (prioridades e metas fiscais) e LOA (receita estimada e despesa autorizada) devem ser coerentes entre si e com a execução.
- Despesa com pessoal: 60% da RCL no Município, 54% Executivo e 6% Legislativo (LRF, arts. 19, III, e 20, III); alerta acima de 90% do limite e vedações acima de 95%.
- A terceirização que substitui mão de obra do quadro conta como “Outras Despesas de Pessoal” (art. 18, § 1º); a Consulta TCE-MG nº 1127045 tem alcance delimitado.
- O RREO é bimestral e o RGF quadrimestral (ou semestral, por opção, abaixo de 50 mil habitantes); a Câmara emite seu RGF, assinado pela Mesa.
- O art. 42 da LRF veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa sem suficiente disponibilidade de caixa, inclusive ao Presidente da Câmara quanto à Casa.
- O parecer prévio só deixa de prevalecer por dois terços dos membros da Câmara (CF, art. 31, § 2º); o julgamento das contas anuais é exclusivo da Câmara e não pode ser ficto (Tema 157).
- Para a alínea “g” da LC nº 64/1990, a competência é da Câmara (Tema 835); pela ADPF 982, o Tribunal de Contas julga contas de gestão do prefeito ordenador para débito e sanções fora da esfera eleitoral.
- O controle interno é aliado da Câmara e deve comunicar irregularidades ao Tribunal de Contas; a transparência (LRF, arts. 48 e 48-A; LAI) fornece dados e trilha documental.

Questões para fixação

1. Segundo o art. 31, § 2º, da Constituição, o parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito só deixa de prevalecer por decisão de:
 - a. maioria simples dos vereadores presentes;
 - b. maioria absoluta dos membros da Câmara;
 - c. dois terços dos membros da Câmara;
 - d. três quintos dos membros da Câmara.
2. Segundo a tese do Tema 157 (RE 729.744/MG):
 - a. o parecer do Tribunal de Contas vincula a Câmara;
 - b. a Câmara pode considerar as contas aprovadas se não julgar no prazo;
 - c. o parecer é meramente opinativo, cabe exclusivamente à Câmara julgar as contas anuais e é incabível o julgamento ficto;
 - d. o Tribunal de Contas julga as contas anuais e a Câmara apenas as ratifica.
3. No Município, a LRF limita a despesa total com pessoal a:
 - a. 60% da RCL, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo;
 - b. 60% da RCL para o Executivo, além de 6% para o Legislativo;
 - c. 54% da RCL, sendo 48% para o Executivo e 6% para o Legislativo;
 - d. 70% da RCL, sendo 64% para o Executivo e 6% para o Legislativo.
4. A vedação do art. 42 da LRF, nos dois últimos quadrimestres do mandato, dirige-se:
 - a. apenas ao Prefeito;
 - b. ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, o que alcança o Presidente da Câmara quanto aos compromissos da Casa;
 - c. apenas ao secretário de finanças;
 - d. só aos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes.
5. Quanto aos relatórios da LRF:
 - a. RREO e RGF são anuais;
 - b. o RREO é quadrimestral e o RGF é bimestral;
 - c. o RREO é bimestral e o RGF quadrimestral, podendo ser semestral, por opção, abaixo de cinquenta mil habitantes;
 - d. o RGF é emitido só pelo Executivo, sem participação da Mesa da Câmara.
6. À luz do Tema 835 e da ADPF 982, quanto ao prefeito ordenador de despesas:
 - a. as contas de gestão são sempre julgadas só pela Câmara, para todos os efeitos;

- b. o Tribunal de Contas julga as contas de gestão para débito e sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva da Câmara para os fins da alínea “g” do art. 1º, I, da LC nº 64/1990;
 - c. a Câmara não tem competência alguma sobre as contas;
 - d. a ratificação da Câmara é sempre indispensável para qualquer sanção do Tribunal de Contas.
7. A Câmara de Serra Azul de Minas tem onze vereadores. O Tribunal de Contas emitiu parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, mas sete vereadores votam pela rejeição. Qual o resultado? Fundamente no art. 31, § 2º, e no Tema 157.
8. Elabore uma rotina de acompanhamento da execução orçamentária para a Comissão de Finanças de um Município pequeno, indicando relatórios, periodicidade, indicadores e o aproveitamento do controle interno e da transparência.

Leitura complementar

- Constituição da República, arts. 31, 70, 74 e 165 (planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) – base do controle e do ciclo orçamentário.
- Lei Complementar nº 101/2000 (planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) – arts. 18 a 23, 42, 48, 48-A, 51 a 55, 59 e 63.
- Lei Complementar nº 131/2009 (planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm) e Lei nº 12.527/2011 (planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm) – transparência e acesso à informação.
- Painel “Fiscalizando com o TCE” (fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br) – dados dos municípios mineiros para a rotina de indicadores.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* – papel da Câmara na fiscalização financeira.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro* – orçamento como instrumento de controle.

M Ó D U L O 2

Contratações Públicas e o Controle sob a Lei nº 14.133/2021



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Contratações Públicas e o Controle sob a Lei nº 14.133/2021

SITUAÇÃO-PROBLEMA

No Município de Serra Azul de Minas, o setor de compras da prefeitura vem fazendo, mês após mês, “dispensas de baixo valor” para o mesmo fornecedor, sempre logo abaixo do limite legal. No mesmo período, um contrato dito “emergencial” de coleta de lixo já se renova há quase dois anos. Nenhuma dessas contratações passou por licitação, e nenhuma chegou à pauta da Câmara. O presidente da Comissão de Finanças recebe, na mesma semana, a reclamação de um comerciante que nunca foi convidado a cotar e a queixa de um vereador que ouviu de um servidor que “o lixo é emergência desde o ano passado”. Onde a Câmara deve olhar primeiro?

As contratações públicas são o ponto em que o orçamento aprovado pela Câmara se converte em obra, serviço e compra, e também o ponto em que se concentram os maiores riscos de desvio. O vereador não precisa ser especialista em licitações para fiscalizar bem essa área; precisa conhecer a lógica da lei, os pontos de maior risco e alguns instrumentos de investigação. Este módulo parte das mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021, percorre os desvios mais frequentes e termina em um roteiro prático, com o caso de Serra Azul de Minas resolvido ao final. O enfoque é o da nova atuação do Legislativo: em vez de esperar a prestação de contas anual para constatar o que já não se corrige, a Câmara acompanha a contratação enquanto ela acontece.

2.1 As mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, substituiu a Lei nº 8.666/1993 e reorganizou todo o ciclo da contratação pública, com ênfase em planejamento, governança e responsabilidade dos agentes.¹ O processo deixa de ser uma sucessão de formalidades e passa a ser um ciclo de gestão, que começa muito antes do edital, com a identificação da necessidade, e termina muito depois da assinatura, com a fiscalização da execução e o recebimento do objeto. Para o vereador, a consequência é direta: há mais documentos de planejamento a examinar e, portanto, mais pontos de apoio para questionar uma contratação mal fundamentada.

A regra, porém, não mudou: contratar mediante licitação. A Constituição da República a exige como regra,² e a contratação direta continua sendo exceção. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dispensa e inexigibilidade são exceções ao dever constitucional de licitar e,

1. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

2. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

por isso, devem ser demonstradas caso a caso.³ Os arts. 5º e 11 da lei trazem os princípios (entre eles legalidade, isonomia, economicidade e planejamento) e os objetivos do processo licitatório. Funcionam como régua geral: toda contratação que não consiga demonstrar economicidade ou tratamento isonômico merece, no mínimo, uma pergunta.

Para a fiscalização, importa conhecer as três fases do ciclo: a preparatória, a de seleção e a contratual. Na primeira nascem os documentos que explicam por que a Administração precisa contratar, por qual valor e sob quais riscos, como o estudo técnico preliminar e a matriz de riscos, novidades da lei. A segunda compreende a divulgação do edital, o julgamento e a habilitação. A terceira abrange assinatura, execução, alterações e recebimento. A lei consagrou ainda o agente de contratação, servidor designado para conduzir o certame e responsável por suas decisões; saber quem decidiu cada etapa é o primeiro passo para saber a quem dirigir um requerimento.

Na doutrina de Marçal Justen Filho, a nova lei desloca o eixo do controle formal para o controle de resultados e da boa gestão do contrato.⁴ A ideia é valiosa para o Legislativo: não basta verificar se o processo tem todas as folhas e carimbos; é preciso perguntar se a contratação atendeu à necessidade pública, se o preço é compatível com o mercado e se o objeto foi efetivamente entregue.

CONCEITO-CHAVE

Ciclo da contratação. Sob a Lei nº 14.133/2021, a contratação é um ciclo de três fases (preparatória, de seleção e contratual). O controle eficaz acompanha o ciclo inteiro, e não apenas o momento do pagamento: quanto mais cedo a Câmara identifica uma falha, menor o custo de corrigi-la.

2.2 O risco na dispensa e na inexigibilidade

A contratação direta ocorre por duas vias. A primeira é a dispensa, prevista no art. 75, em que a licitação seria possível, mas a lei autoriza a Administração a não realizá-la, por razões como o pequeno valor ou a urgência. A segunda é a inexigibilidade, do art. 74, em que a competição é inviável e a licitação sequer faria sentido. Como ensina José dos Santos Carvalho Filho, a distinção define o tipo de prova que a Administração precisa produzir e, portanto, o documento que o vereador deve procurar.⁵

TEXTO LEGAL

Lei nº 14.133/2021, art. 74, caput e inciso I

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

4. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

5. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;”

Na inexigibilidade, o problema típico é a exclusividade não comprovada. Um Município que contrata, sem licitação, um software de gestão alegando que “só aquela empresa fornece” precisa documentar a afirmação; uma declaração do próprio fornecedor é insuficiente. Havendo vários fornecedores de soluções equivalentes, a competição é viável e a inexigibilidade é indevida. O mesmo vale para serviços ditos singulares: a singularidade não se presume, demonstra-se.

É nesse terreno que se concentram os desvios: dispensas fracionadas para fugir da licitação, inexigibilidades sem comprovação de exclusividade e contratos emergenciais sem emergência real. Por isso a Câmara deve fiscalizar prioritariamente essas contratações, que consomem pouca atenção do controle e muito recurso público. A lei exige que a contratação direta seja formalizada em processo, com justificativa, enquadramento legal preciso, razão da escolha do contratado e justificativa do preço (art. 72). Um processo que se resume a nota de empenho, nota fiscal e despacho de uma linha é, em si, indício de irregularidade.

Há ainda a responsabilização. Na contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, a lei prevê responsabilidade solidária do contratado e do agente público pelo dano causado ao erário (art. 73), e o Código Penal passou a tipificar a contratação direta fora das hipóteses legais (art. 337-E). Isso não autoriza acusações precipitadas, mas explica por que a ausência de cautela na formalização é um alerta.

Quadro 2.1 — Dispensa e inexigibilidade: o que muda para o fiscalizador

Critério	Dispensa (art. 75)	Inexigibilidade (art. 74)
Competição	Possível; a lei autoriza não licitar.	Inviável.
Hipóteses	Rol de incisos, como o pequeno valor (I e II) e a emergência (VIII).	Rol exemplificativo (“em especial nos casos de”), como a exclusividade (I).
Prova central	Enquadramento no inciso, limite e vedação ao fracionamento; urgência real, na emergência.	Demonstração cabal da inviabilidade de competição.
Desvio comum	Fracionamento e emergência fabricada.	Exclusividade declarada, mas não comprovada.
Documento a requerer	Processo completo e somatório do exercício.	Comprovação da exclusividade e justificativa do preço.

2.3 Emergências contratuais e o fracionamento da despesa

A dispensa por emergência exige situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos, quando caracterizada urgência de

atendimento. Pressupõe, portanto, fato imprevisível ou, no mínimo, inevitável para o gestor diligente. Daí a gravidade da “emergência fabricada”, decorrente da própria desídia do gestor, que deixou o contrato vencer ou não abriu a licitação a tempo. Nesse caso, a emergência é consequência da omissão: a dispensa não autoriza a contratação e configura irregularidade.

TEXTO LEGAL**Lei nº 14.133/2021, art. 75, VIII**

“VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a reconstrução de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;”

Três elementos interessam à fiscalização. O primeiro é a limitação do objeto: só o necessário ao atendimento da situação emergencial. O segundo é o prazo: no máximo um ano, contado da data de ocorrência da emergência, e não da assinatura do contrato. O terceiro é a vedação expressa de prorrogação e de reconstrução da empresa já contratada com base no inciso. Um contrato emergencial que se arrasta por mais de um ano, ou é “renovado” sucessivamente, contraria diretamente o texto legal.

TEXTO LEGAL**Lei nº 14.133/2021, art. 75, § 6º**

“§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.”

O § 6º completa o quadro. Mesmo a emergência real não afasta o dever de pesquisar preços nem de adotar as providências para concluir a licitação: a dispensa emergencial é uma ponte provisória até a licitação, não um substituto dela. A lei prevê, por fim, a apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à situação emergencial. Para o vereador, a pergunta decisiva é: o que o gestor fez, desde a data da emergência, para licitar?

2.3.1 O fracionamento e o limite de baixo valor

O fracionamento consiste em dividir uma despesa para enquadrá-la sucessivamente no limite da dispensa de baixo valor, fugindo da licitação. O art. 75, I e II, autoriza a dispensa

para contratações de valor inferior a certos limites; o § 1º diz como aferi-los: somam-se as contratações do mesmo objeto no exercício e, ultrapassado o limite, há burla à lei.⁶

TEXTO LEGAL**Lei nº 14.133/2021, art. 75, § 1º**

“§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados: I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.”

Dois critérios importam: a unidade gestora e o exercício, de um lado; a natureza do objeto, entendida como ramo de atividade, de outro. O erro comum do gestor é imaginar que objetos “diferentes” (detergente, sacos de lixo, desinfetante) escapam da soma; todos pertencem ao ramo de material de limpeza. O erro comum do fiscalizador é concluir pelo fracionamento a partir de uma única nota fiscal; o indício se forma pela soma dos valores ao longo do exercício.

Os limites são atualizados por decreto. Para 2026, vigoram os valores do Decreto nº 12.807/2025: R\$ 130.984,20 para obras, serviços de engenharia e manutenção de veículos automotores (inciso I) e R\$ 65.492,11 para os demais serviços e compras (inciso II).⁷ São atualizáveis anualmente (art. 182 da lei), e a Câmara deve conferir o valor vigente na data da contratação examinada. O texto-base da lei, com R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00, não reflete os valores atuais.

Quadro 2.2 — Limites da dispensa de baixo valor em 2026 (Decreto nº 12.807/2025)

Dispositivo	Objeto	Valor vigente em 2026
Art. 75, I	Obras e serviços de engenharia; manutenção de veículos automotores	R\$ 130.984,20
Art. 75, II	Outros serviços e compras	R\$ 65.492,11
Art. 75, § 7º	Manutenção de veículos (regra específica do parágrafo)	R\$ 10.478,74
Art. 75, § 2º	Consórcio público e agência executiva	Valores dos incisos I e II em dobro

ATENÇÃO

O limite não é de cada contrato. O erro mais frequente é comparar cada dispensa isoladamente com o limite. A lei manda somar, no exercício, o despendido pela unidade gestora com objetos

6. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

de mesma natureza. Oito dispensas “abaixo do limite” podem, somadas, corresponder ao triplo dele; nesse caso, a licitação era devida desde que a soma o ultrapassou.

2.4 Registro de preços e a adesão (“carona”)

O registro de preços, disciplinado nos arts. 82 a 86, permite contratar conforme a necessidade, dentro da validade da ata. Em vez de licitar cada compra, o órgão licita uma vez, registra os preços e emite a demanda ao fornecedor registrado quando precisa. Bem utilizado, gera economia de escala e é útil para itens de consumo recorrente, como medicamentos, material de expediente e combustíveis. O risco aparece quando a ata vira cheque em branco: quantitativos muito superiores à necessidade real e compras feitas ao longo do ano sem controle de consumo.

A adesão, ou “carona”, autoriza outro órgão a aproveitar ata alheia. A prática é útil, mas abriga desvios quando dispensa planejamento e pesquisa de preços próprios. A adesão exige justificativa da vantagem, compatibilidade dos preços com o art. 23 e prévia consulta e aceitação do gerenciador e do fornecedor. Quanto a quem pode aderir,⁸ o § 3º do art. 86, com a redação da Lei nº 14.770/2023, admite que órgãos de qualquer esfera adiram a ata de gerenciador federal, estadual ou distrital e que órgãos municipais adiram a ata de gerenciador municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

TEXTO LEGAL

Lei nº 14.133/2021, art. 86, §§ 4º e 5º

“§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.”

“§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.”

Os dois limites são o que há de mais objetivo para o fiscalizador. O primeiro limita a 50% dos quantitativos registrados o que cada aderente pode adquirir; o segundo limita ao dobro do quantitativo de cada item o total de todas as adesões. Se a Prefeitura de Vale do Sereno adere a uma ata municipal de pneus registrada em 400 unidades, não pode adquirir

7. BRASIL. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 30 dez. 2025.

8. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

mais de 200, e a soma das adesões de todos os não participantes não pode superar 800. Quem obtém a ata e o quadro de adesões confere esses números com uma calculadora.

Em qualquer adesão, o fiscalizador pergunta: houve pesquisa de preços própria? Os quantitativos são compatíveis com a necessidade real? Os limites legais foram respeitados? Ata de registro não é cheque em branco para compras ilimitadas.

2.5 Pesquisa de preços, sobrepreço e superfaturamento

Os dois conceitos são próximos e frequentemente confundidos. Sobrepreço é o preço contratado acima do mercado; superfaturamento é o dano efetivo, isto é, o pagamento acima do devido ou por serviço não prestado (a lei os define no art. 6º, incisos LVI e LVII). O sobrepreço pode ser identificado antes de qualquer pagamento, comparando a proposta com o mercado; o superfaturamento exige confrontar o pago com o entregue. O controle preventivo mira o primeiro; o posterior, o segundo.

A raiz de ambos costuma ser uma pesquisa de preços frágil ou dirigida. O art. 23 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços de bancos de dados públicos, as quantidades, a economia de escala e as peculiaridades locais. O § 1º, para bens e serviços em geral, indica parâmetros que podem ser combinados: a mediana do painel de preços no PNCP; contratações similares da Administração no período de um ano; pesquisa em mídia especializada e sítios, com data e hora de acesso; pesquisa direta com no mínimo três fornecedores, com justificativa da escolha; e base nacional de notas fiscais eletrônicas. Para Municípios, o § 3º admite, quando não envolvidos recursos da União, outros sistemas de custos adotados pelo ente.

O vereador pode checar se a pesquisa se apoiou em cotações reais e no Painel de Preços ou se foi montada apenas com orçamentos de empresas do mesmo grupo. Imagine que a Prefeitura de Rio Claro do Norte contrata uniformes escolares com três orçamentos: dois com o mesmo endereço e telefone, e um de empresa cujo sócio é irmão do sócio de uma das outras. Há aparência de competição, mas não competição real. Basta comparar o valor contratado com o PNCP, com contratos de Municípios vizinhos e com atas de outros órgãos; se a diferença for expressiva e não justificada, o caminho é o requerimento de informação.

2.6 A gestão e a fiscalização do contrato

Assinado o contrato, começa a fase que mais gera prejuízo quando negligenciada: a execução. Uma licitação impecável pode produzir uma contratação ruim se ninguém acompanha o que é entregue, quando e com que qualidade. A lei exige a designação de fiscal do contrato e o registro formal do acompanhamento.

TEXTO LEGAL**Lei nº 14.133/2021, art. 117, caput**

“Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.”

O dispositivo contém três exigências. A designação deve ser formal e obedecer aos requisitos do art. 7º, de modo que o fiscal não seja qualquer servidor de ocasião. Deve haver substitutos, para que a fiscalização não pare nas férias do titular. E terceiros podem apoiar o fiscal, mas a responsabilidade pelo atesto permanece com o representante da Administração. O recebimento provisório e definitivo do objeto, regulado no art. 140, é o momento em que a Administração reconhece formalmente que recebeu o contratado.

Pagar por serviço não executado é das irregularidades mais graves e comuns. O roteiro é previsível: o contrato prevê a manutenção mensal de estradas vicinais; o fiscal atesta a medição sem visitar os trechos; o pagamento é liberado; meses depois, moradores relatam que as estradas nunca foram tocadas. A segregação de funções, de modo que quem pede, quem fiscaliza e quem paga não sejam a mesma pessoa, é pilar da governança que a lei reforça.

A Câmara pode requerer os relatórios de fiscalização, as medições e os atestos, confrontando-os com o efetivamente pago e com o que se vê no território. Esse cruzamento é um dos exercícios de controle mais produtivos do vereador, e a visita in loco, com registro fotográfico datado, acrescenta prova material à prova documental.

EXEMPLO PRÁTICO

A comissão da Câmara de Pedra Dourada compara os boletins de medição de um contrato de limpeza urbana com as notas pagas e descobre que a empresa faturou 30 dias de varrição em um mês com quatro dias de ponto facultativo, e que o atesto leva a mesma assinatura todos os meses, sem relatório de campo. O achado não prova fraude, mas justifica novo requerimento: relatório diário de execução, escala de funcionários e registros de ponto.

2.7 Aditivos e reequilíbrio: os limites legais

As alterações contratuais são legítimas, porque nenhum contrato longo prevê tudo, mas são contidas. A lei trata das hipóteses de alteração nos arts. 124 a 126 e do reequilíbrio no art. 130.⁹ As alterações unilaterais sujeitam-se a limites expressos, e o art. 126 veda que

9. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

transfigurem o objeto: o aditivo que transforma a construção de uma creche na de um centro administrativo é uma nova contratação disfarçada.

TEXTO LEGAL

Lei nº 14.133/2021, art. 125

“Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).”

Dois pontos de precisão. A base de cálculo é o valor inicial atualizado, de modo que o fiscalizador deve somar todos os aditivos, e não analisar cada um isoladamente. E o limite de 50% aplica-se aos acréscimos em reforma de edifício ou de equipamento, não a toda alteração. Aditivos que estouram esses limites, fora das hipóteses de alteração consensual, são irregulares.

O reequilíbrio econômico-financeiro é outro instituto. Na doutrina de Justen Filho, ele preserva a equação originalmente pactuada diante de fato imprevisível, e não se confunde com aumento imotivado de preço: exige demonstrar quais custos mudaram, em que proporção, por qual evento e com que efeito sobre o contrato. Pedido baseado apenas na alegação de que “os insumos subiram”, sem planilha, não se sustenta.

Aditivos sucessivos que dobram o valor de um contrato são sinal claro de má contratação inicial ou de direcionamento: ou o projeto era deficiente, ou a proposta vencedora foi artificialmente baixa, na expectativa de recompor o valor depois (o chamado “jogo de planilha”). Comparar o valor inicial com o valor atual é um indicador simples e poderoso.

2.8 Indícios de direcionamento no edital

O direcionamento aparece já na fase preparatória, e por isso o controle tardio quase sempre chega tarde. Suas formas comuns são exigências de habilitação desnecessárias e restritivas, especificações que apontam para uma única marca, prazos exíguos e cláusulas que só um fornecedor atende. O efeito é reduzir a competição a um vencedor pré-escolhido. O art. 9º da lei veda cláusulas restritivas da competição sem justificativa técnica, e a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a isonomia na licitação dá a chave de leitura: toda exigência sem relação com a necessidade pública rompe a igualdade entre os interessados.¹⁰

Os exemplos são corriqueiros: edital de ambulância que exige potência equivalente à de um único modelo; pregão de merenda que exige sede no Município, sem que isso

10. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

acrescente qualidade; edital de obra que pede atestado com quantitativo muito superior ao da própria obra; visita técnica obrigatória marcada para um único dia, com duas horas de antecedência. Nenhuma, isoladamente, prova má-fé, mas todas reduzem a competição e pedem justificativa técnica. Também o julgamento por técnica e preço (art. 37) pode ocultar direcionamento, quando a pontuação é desenhada para favorecer um licitante: o critério deve ser objetivo, mensurável e relacionado ao objeto.

O fiscalizador atento compara o objeto com o mercado: há exigências sem relação com a necessidade? Poucos concorrentes? Sempre o mesmo vencedor? Esses indícios justificam requerimento e, se persistirem, representação ao Tribunal de Contas. O histórico de participantes e vencedores está no PNCP e no portal de transparência. E a lei assegura a qualquer pessoa impugnar o edital por irregularidade na aplicação da lei (art. 164), de modo que a atuação do vereador pode ocorrer antes da abertura da sessão.

ATENÇÃO

Indício não é prova. Poucos concorrentes ou um vencedor recorrente podem ter explicação legítima, como a peculiaridade do mercado local. O vereador formula a pergunta certa e exige a justificativa; a conclusão sobre a ilegalidade cabe ao órgão competente. Acusações sem lastro enfraquecem a credibilidade da Câmara.

2.9 Passo a passo para fiscalizar uma licitação

Um roteiro simples cobre a maior parte dos riscos. Ele se apoia nos documentos da fase preparatória (arts. 12 e 18) e consiste em verificar o estudo técnico preliminar e a justificativa da contratação, a pesquisa de preços, a modalidade escolhida, a ampla publicidade e a compatibilidade entre o objeto e a real necessidade. Fiscalizar licitação não exige ser engenheiro: exige método e leitura atenta do processo.

ESQUEMA — ROTEIRO DE FISCALIZAÇÃO DE UMA LICITAÇÃO

1. **Necessidade** — Leia o estudo técnico preliminar e a justificativa: a necessidade é real e demonstrada, ou foi decidida antes e justificada depois?
2. **Preço** — Examine a pesquisa de preços: fontes, data e presença de bancos públicos.
3. **Modalidade** — Verifique se a modalidade e o critério de julgamento são adequados e se a contratação direta, quando houver, tem enquadramento preciso.
4. **Publicidade** — Confirme a divulgação do edital no PNCP e no portal local, e os prazos até a abertura.
5. **Objeto e mercado** — Compare as exigências do edital com o mercado: há restrições sem relação com a necessidade?
6. **Resultado** — Observe quem participou, quem venceu e por quanto; o histórico revela padrões.

7. Instrumento — Na dúvida, requerimento de informação; persistindo, representação ao Tribunal de Contas.

O roteiro funciona porque segue a ordem do próprio processo. Muitos vereadores começam pelo fim, no contrato assinado ou no pagamento, e perdem a chance de identificar o problema na origem; percorrendo na ordem, é comum achar o vício no primeiro ou no segundo passo: um estudo técnico que repete o termo de referência, uma justificativa genérica, uma pesquisa sem fontes públicas. O requerimento deve ser específico: em vez de “todos os documentos da licitação”, peça o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a pesquisa com as cotações, a ata da sessão e o parecer jurídico. Pedidos específicos são mais difíceis de responder com evasivas.

Quadro 2.3 — Sinais de alerta e documentos a requerer

Sinal de alerta	Possível irregularidade	Documento a requerer
Várias dispensas ao mesmo fornecedor, logo abaixo do limite	Fracionamento (art. 75, § 1º)	Relação das contratações do exercício por objeto e fornecedor
Contrato emergencial com mais de um ano	Violação do art. 75, VIII	Ato que reconheceu a emergência, contratos, aditivos e andamento da licitação
Orçamentos semelhantes na pesquisa de preços	Sobrepçoço (art. 23)	Cotações originais e justificativa da escolha dos fornecedores
Atesto sem relatório de campo	Pagamento sem execução (art. 117)	Portaria do fiscal, medições, relatórios e fotos
Aditivos acima de 25% do valor inicial	Violação do art. 125	Todos os termos aditivos e suas justificativas
Exigência de marca ou atestado desproporcional	Direcionamento (art. 9º)	Editais, termo de referência e justificativa técnica

2.10 Lendo um processo de dispensa ou inexigibilidade

A primeira regra é pedir o processo completo, e não apenas a nota de empenho. O empenho informa quanto foi reservado e a favor de quem; só o processo informa por que, em que base legal e a que preço. Resumos e planilhas elaborados pelo setor de compras podem ajudar, mas não substituem o processo com todas as folhas numeradas.

Verifique, em seguida, quatro elementos: a justificativa da contratação direta; o enquadramento legal, isto é, qual inciso do art. 74 ou 75 foi invocado e se os fatos correspondem aos seus pressupostos; a pesquisa de preços; e, na inexigibilidade, a comprovação de exclusividade, com quem a atestou e se há outros fornecedores. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a contratação direta é exceção e reclama motivação explícita e demonstração cabal dos pressupostos legais.

Depois, some, no exercício, todas as contratações do mesmo objeto, com base no art. 75, § 1º. A fonte pode ser o portal de transparência local ou o PNCP. Se a soma ultrapassar o limite da dispensa de baixo valor, há indício de fracionamento, que a Administração terá de afastar com justificativa idônea. Por fim, se o contrato for emergencial, verifique se a urgência é real e se não decorreu de omissão do gestor: qual foi o fato gerador e quando ocorreu? Quando venceu o contrato anterior? Quando se abriu a licitação? Quantas vezes o contrato foi renovado? Respostas como “o contrato venceu e não houve tempo de licitar” são a confissão da emergência fabricada.

2.11 O PNCP e os portais como aliados

O Portal Nacional de Contratações Públicas, o PNCP, centraliza a divulgação de editais, contratos e atas sob a Lei nº 14.133/2021. O art. 174 o cria¹¹ como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos dos três Poderes de todos os entes federativos. É de consulta pública e permite comparar preços e condições entre Municípios: ao pesquisar “material de limpeza” ou “coleta de resíduos”, o vereador vê o que Municípios de porte semelhante pagam, quantas propostas receberam e quem venceu.

Aliado ao portal de transparência local e ao Painel de Preços, o PNCP dá ao vereador base objetiva para questionar sobrepreços e contratações suspeitas, sem depender de informação fornecida pelo próprio fiscalizado. No plano estadual, o Tribunal de Contas de Minas Gerais mantém o painel “Fiscalizando com o TCE”, que disponibiliza informações orçamentárias e financeiras dos municípios mineiros. O Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), por sua vez, é o sistema de envio de informações pelos jurisdicionados ao Tribunal, e não painel de consulta ao cidadão.

A transparência da despesa é também dever do Município: o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescido pela Lei Complementar nº 131/2009, manda disponibilizar a qualquer pessoa os atos praticados pelas unidades gestoras na execução da despesa, no momento de sua realização, incluindo, quando for o caso, o procedimento licitatório realizado.¹² Se o portal local não oferece essas informações, a omissão já é irregularidade a apontar.

2.12 Representar ao Tribunal de Contas: quando e como

O requerimento de informação é a primeira via, e a Lei de Acesso à Informação lhe dá prazos. O órgão deve conceder acesso imediato à informação disponível; não sendo possível,

11. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

12. BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.

deve, em prazo não superior a 20 dias, comunicar data, local e modo da consulta, indicar as razões da recusa ou informar que não possui a informação (art. 11).¹³ O prazo pode ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, e a negativa comporta recurso em dez dias, dirigido à autoridade superior (art. 15).

Esgotada a via do requerimento, ou diante de indício robusto de dano, o caminho é a representação ao Tribunal de Contas. A legitimidade decorre da Constituição (art. 31), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e se estende a qualquer cidadão; o vereador, que fiscaliza o Município por dever de ofício,¹⁴ está certamente legitimado. Em matéria de responsabilidade fiscal, o art. 73-A da Lei de Responsabilidade Fiscal declara parte legítima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público o descumprimento daquela lei.¹⁵

A representação deve ser objetiva: descrever o fato (Município, órgão, processo, período, valores); indicar a norma violada, e não apenas dizer que houve “irregularidade”, por exemplo, que o contrato emergencial de coleta violou o art. 75, VIII; juntar os documentos que sustentam o indício (contrato, aditivos, extratos do PNCP, respostas ao requerimento); e formular pedidos claros, como suspensão do pagamento, auditoria ou apuração de responsabilidade.

A representação bem instruída pode gerar medida cautelar (suspensão do certame ou do pagamento), auditoria e responsabilização. Representação vaga, sem prova, apenas se perde: qualidade vale mais que quantidade. Convém, ainda, que a Mesa seja comunicada, conforme o Regimento Interno, para que a iniciativa não pareça meramente individual.

2.13 Síntese e caso prático

2.13.1 Síntese do módulo

A fiscalização de compras concentra-se nos pontos de maior risco: contratações diretas (dispensa e inexigibilidade), fracionamento, emergência fabricada, sobrepreço e execução contratual malfeita. A Lei nº 14.133/2021 reforça planejamento e responsabilidade dos agentes (arts. 5º, 23, 74, 75, 117, 124 a 126 e 174). As ferramentas do fiscalizador são acessíveis: leitura do processo, pesquisa de preços, PNCP e portais, requerimento de informação e, quando necessário, representação ao Tribunal de Contas bem instruída.

13. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

14. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

15. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

2.13.2 Caso prático: dispensas sucessivas ao mesmo fornecedor

CASO PRÁTICO

A Prefeitura de Serra Azul de Minas realizou, no ano, oito “dispensas de baixo valor” para o mesmo fornecedor de material de limpeza, cada uma logo abaixo do limite legal, totalizando o triplo desse limite. Há também um contrato emergencial de coleta de lixo renovado por 22 meses. As dispensas configuram fracionamento? A emergência da coleta ainda se sustenta após quase dois anos? Que documentos o vereador deve requerer e quando a representação ao Tribunal de Contas se torna cabível?

Primeira questão: há fracionamento? Sim, há forte indício. Pelo art. 75, § 1º, para aferir o limite do inciso II somam-se o despendido no exercício pela unidade gestora e a despesa com objetos de mesma natureza, isto é, do mesmo ramo de atividade. Material de limpeza é um único ramo, e fornecedor, unidade gestora e exercício são os mesmos. Se o limite vigente em 2026 é de R\$ 65.492,11, o triplo corresponde a cerca de R\$ 196.476,33: cada dispensa, isolada, pode estar abaixo do teto, mas a soma o supera em muito, e a licitação passou a ser devida desde que o somatório o ultrapassou. Cabe à Administração justificar a sucessão, o que dificilmente se sustenta em material de consumo recorrente.

Segunda questão: a emergência se sustenta? Não. Um contrato emergencial renovado por 22 meses contraria frontalmente o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, que limita a dispensa às parcelas concluíveis em no máximo um ano, contado da ocorrência da emergência, e veda a prorrogação dos contratos e a recontratação da empresa já contratada com base no inciso. A “renovação” é, juridicamente, prorrogação; a sucessão de contratos com a mesma empresa é recontratação; ambas são proibidas. O § 6º exige ainda a adoção das providências para concluir a licitação, e 22 meses é tempo mais que suficiente. Se a emergência existiu, esgotou-se muito antes; o que se prolongou foi a omissão, ou seja, uma emergência fabricada pela desídia, hipótese em que o § 6º determina a apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa.

SÍNTESE DIDÁTICA (NÃO É PRECEDENTE)

O quadro a seguir é síntese didática construída a partir do texto da lei, e não transcrição de decisão de tribunal. Primeiro: o somatório das contratações do mesmo objeto, no exercício, acima do limite do art. 75, I ou II, indica fracionamento, isto é, burla ao dever de licitar (art. 75, § 1º). Segundo: a emergência prolongada além de um ano, com prorrogação ou recontratação, descaracteriza a dispensa do art. 75, VIII, que fixa o prazo máximo e veda a prorrogação e a recontratação; o § 6º exige providências para a licitação e apuração de responsabilidade de quem deu causa.

Um cuidado se impõe: concluir que a emergência se esgotou não significa interromper a coleta de lixo de um dia para o outro. A coleta é serviço essencial, com repercussão sanitária, e o § 6º fala em continuidade do serviço público. A Câmara deve cobrar a regularização pela licitação, que deveria estar concluída, sem deixar a população sem serviço, e registrar esse ponto na representação, deixando ao Tribunal a análise da melhor forma de transição.

Terceira questão: que documentos requerer e quando representar? Quanto às dispensas: a relação de todas as contratações de material de limpeza do exercício, por fornecedor, data e valor; os processos completos das oito dispensas, com justificativas e enquadramento; as pesquisas de preços, para verificar se as cotações eram independentes; contratos e notas fiscais. Quanto à coleta: o ato que reconheceu a emergência e o fato que a originou; o contrato original, os aditivos e as “renovações”, com datas; o processo da licitação que deveria ter substituído o contrato, ou a informação de que não foi aberto; pesquisa e justificativa de preço; relatórios de fiscalização, medições e atestos; e a manifestação do controle interno.

A representação torna-se cabível em dois momentos. O primeiro, quando o requerimento fundado na Lei de Acesso à Informação não é respondido em 20 dias (prorrogáveis por mais dez, com justificativa) ou é respondido de modo evasivo. O segundo, mais urgente, quando os documentos já públicos bastam para demonstrar o indício robusto, como aqui: a soma das dispensas acima do limite e a duração do contrato emergencial, muito superior ao prazo legal, são verificáveis no PNCP e no portal de transparência, sem esperar resposta. Na peça, a Câmara descreveria os fatos, apontaria o art. 75, § 1º, e o art. 75, VIII e § 6º, anexaria os documentos e pediria a apuração, a suspensão de pagamentos irregulares, quando cabível, e a responsabilização dos agentes que deram causa à situação.

Resumo executivo

- A Lei nº 14.133/2021 substituiu a Lei nº 8.666/1993 e organizou a contratação como um ciclo (fases preparatória, de seleção e contratual), com ênfase em planejamento, governança e responsabilidade dos agentes.
- A regra é licitar; a contratação direta, por dispensa (art. 75) ou inexigibilidade (art. 74), é exceção e exige justificativa, enquadramento legal preciso, pesquisa de preços e formalização em processo.
- Na dispensa, a licitação seria possível, mas a lei a dispensa; na inexigibilidade, a competição é inviável, e a Administração deve comprovar a exclusividade ou a singularidade.

- O fracionamento se caracteriza pela divisão da despesa para enquadrá-la no limite de baixo valor; o art. 75, § 1º, manda somar, no exercício, o despendido pela unidade gestora com objetos de mesma natureza (mesmo ramo de atividade).
- Limites vigentes em 2026 (Decreto nº 12.807/2025): R\$ 130.984,20 (art. 75, I) e R\$ 65.492,11 (art. 75, II), atualizáveis anualmente.
- A dispensa por emergência (art. 75, VIII) tem prazo máximo de um ano, contado da ocorrência da emergência, e veda a prorrogação e a recontração da mesma empresa; o § 6º exige providências para licitar e apuração de responsabilidade de quem deu causa.
- Na adesão a ata de registro de preços (“carona”), os limites são de 50% por órgão aderente e do dobro do quantitativo registrado no total (art. 86, §§ 4º e 5º), além de justificativa, pesquisa de preços e aceitação do gerenciador e do fornecedor.
- Sobrepreço é preço acima do mercado; superfaturamento é o dano efetivo. A pesquisa de preços deve se apoiar em parâmetros idôneos e diversificados (art. 23), e não em orçamentos do mesmo grupo.
- A execução contratual exige fiscal designado formalmente (art. 117) e registro do acompanhamento; pagar por serviço não executado é irregularidade grave, que se detecta confrontando medições, atestos e pagamentos.
- Alterações unilaterais têm limite de 25% do valor inicial atualizado (50% para acréscimos em reforma de edifício ou equipamento), nos termos do art. 125; o reequilíbrio exige demonstração e não se confunde com aumento de preço.
- O PNCP (art. 174), o portal de transparência local e o Painel de Preços dão ao vereador base objetiva e independente para fiscalizar.
- A sequência de atuação é: leitura do processo, requerimento de informação específico (prazo de 20 dias, LAI) e, persistindo o indício, representação objetiva e documentada ao Tribunal de Contas.

Questões para fixação

1. Sobre a distinção entre dispensa e inexigibilidade de licitação na Lei nº 14.133/2021, assinale a alternativa correta.
 - a. Na dispensa, a competição é inviável; na inexigibilidade, a licitação é possível, mas a lei a dispensa.
 - b. Na dispensa, a licitação seria possível, mas a lei a dispensa; na inexigibilidade, a competição é inviável.
 - c. Ambas dispensam a Administração de justificar a contratação e de pesquisar preços.

- d. A inexigibilidade só se aplica a contratações de valor inferior ao limite do art. 75, I e II.
2. A prefeitura realizou, em um mesmo exercício, várias dispensas com o mesmo fornecedor de material de expediente, cada uma inferior ao limite do art. 75, II. Segundo o art. 75, § 1º, a aferição do limite deve considerar:
- a. apenas o valor de cada contratação, isoladamente.
 - b. o valor total do orçamento municipal.
 - c. apenas as contratações firmadas no mesmo mês.
 - d. o somatório do despendido no exercício pela unidade gestora e o somatório da despesa com objetos de mesma natureza, isto é, do mesmo ramo de atividade.
3. Um contrato de coleta de lixo, firmado por dispensa emergencial, vem sendo renovado há 22 meses. À luz do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, essa situação:
- a. contraria o texto legal, que fixa prazo máximo de um ano, contado da ocorrência da emergência, e veda a prorrogação do contrato e a recontração da mesma empresa.
 - b. é regular, desde que a prefeitura renove o contrato a cada seis meses.
 - c. é regular, porque a coleta de lixo é serviço essencial e, por isso, não se sujeita a prazo.
 - d. é regular, desde que o valor global não ultrapasse o limite do art. 75, II.
4. Em relação à adesão a ata de registro de preços (“carona”), a Lei nº 14.133/2021 dispõe que as aquisições ou contratações adicionais não podem exceder, por órgão ou entidade:
- a. 20% dos quantitativos da ata, sem limite para o total das adesões.
 - b. o dobro dos quantitativos registrados, para cada órgão aderente.
 - c. 50% dos quantitativos dos itens registrados na ata para o órgão gerenciador e para os participantes, observado ainda o limite global de adesões equivalente ao dobro do quantitativo de cada item.
 - d. 25% do valor inicial atualizado da ata.
5. A pesquisa de preços de uma contratação foi feita com três orçamentos de empresas ligadas ao mesmo grupo econômico, sem consulta a bancos de preços públicos. Do ponto de vista do art. 23 da lei, o problema principal é que:
- a. o valor estimado deve ser sempre o menor entre as propostas, qualquer que seja a qualidade do objeto.
 - b. o valor estimado deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços de bancos de dados públicos, e a pesquisa assim montada não representa o mercado.
 - c. a pesquisa de preços é dispensável nas contratações de pequeno valor.
 - d. apenas o Tribunal de Contas pode realizar pesquisa de preços.

6. Um contrato de fornecimento de merenda escolar, de valor inicial atualizado de R\$ 400.000,00, recebeu aditivos unilaterais de acréscimo que somam R\$ 160.000,00. Considerando o art. 125 da Lei nº 14.133/2021 e que não se trata de reforma de edifício ou de equipamento, é correto afirmar que:
- a. o acréscimo está dentro do limite legal, que é de 50%.
 - b. o acréscimo está dentro do limite legal, porque aditivos sucessivos são examinados isoladamente.
 - c. o limite de 25% só se aplica às supressões.
 - d. os acréscimos de R\$ 160.000,00 correspondem a 40% do valor inicial e excedem o limite de 25%, devendo ser examinados como indício de irregularidade.
7. Caso: o Município de Serra Azul de Minas realizou, em um exercício, oito dispensas de baixo valor para o mesmo fornecedor de material de limpeza, cada uma logo abaixo do limite, que somadas equivalem ao triplo do teto, e mantém um contrato emergencial de coleta de lixo renovado por 22 meses. Explique se há fracionamento e se a emergência se sustenta, fundamentando nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, e indique dois documentos a requerer em cada situação.
8. Redija o roteiro de uma representação ao Tribunal de Contas sobre contratação direta suspeita, indicando seus elementos essenciais e explicando por que uma representação vaga tende a se perder. Mencione o papel prévio do requerimento de informação e os prazos da Lei de Acesso à Informação.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 72 a 75 (processo de contratação direta, inexigibilidade e dispensa) — texto oficial no sítio do Planalto, base de todo o módulo.
- BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 82 a 86 (sistema de registro de preços e adesão) — para conferir os requisitos e os limites da “carona”.
- BRASIL. Decreto nº 12.807/2025 — valores atualizados da Lei nº 14.133/2021; a atualização é divulgada no PNCP.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* — referência doutrinária principal sobre a nova lei e sobre o controle de resultados.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo* — capítulo sobre licitação, para a compreensão da contratação direta como exceção motivada.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — capítulos sobre licitação e contratos administrativos.
- Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e painel “Fiscalizando com o TCE” (TCE-MG) — para praticar a consulta de contratações e preços do Município.

M Ó D U L O 3

Pessoal na Administração: Despesa, Concursos e Vedação ao Nepotismo



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Pessoal na Administração: Despesa, Concursos e Vedação ao Nepotismo

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na Câmara Municipal de Serra Azul de Minas (município hipotético), a comissão de fiscalização recebe o Relatório de Gestão Fiscal e percebe que a folha de pagamento do Executivo cresce a cada ano e já se aproxima do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao olhar de perto, constata que vários cargos comissionados são ocupados por parentes de secretários e que “contratos temporários” vêm sendo renovados há mais de três anos para funções permanentes.

São três problemas clássicos da gestão municipal em um só quadro: o limite de despesa, o desvio do concurso público e o nepotismo. O que o vereador pode e deve fazer? Quais documentos pedir, que precedentes invocar e a quem representar?

A gestão de pessoal é a maior despesa do Município e o terreno em que mais se misturam interesses políticos e deveres jurídicos. É, por isso, campo fértil de fiscalização: os dados são públicos, os parâmetros são objetivos e a Constituição oferece balizas claras. Este módulo percorre três frentes: o limite de despesa da LRF, a regra do concurso (com suas exceções legítimas e seus desvios) e a vedação ao nepotismo, tema em que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta, mas ainda em movimento quanto aos cargos de natureza política.

Uma advertência acompanha todo o texto: ementas, teses e dispositivos legais aparecem entre aspas, literalmente, com a fonte identificada; análises e exemplos são leitura didática. O vereador que representa a um órgão de controle precisa saber o que o tribunal decidiu e o que é interpretação.

3.1 O limite de pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição determina que a despesa com pessoal de todos os entes não excederá os limites fixados em lei complementar¹, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) cumpriu a tarefa com tetos rígidos, apurados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL)². A razão é simples: a despesa com pessoal é permanente e cresce vegetativamente (progressões, adicionais, novas nomeações); sem teto, ela consome a capacidade de investir e de prestar serviços. Na lição de Régis Fernandes de Oliveira, a disciplina das finanças públicas visa ao equilíbrio entre receitas e despesas e à transparência da gestão³.

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 169, *caput*.

2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

3. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 19, III, e art. 20, III**

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] III - Municípios: 60% (sessenta por cento).”

“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”

O Município inteiro não pode gastar mais de 60% da RCL com pessoal, repartidos em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Os limites são independentes: o descumprimento por um Poder não “empresta” margem ao outro, e as consequências recaem sobre quem excedeu. Em Minas Gerais, onde o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, o percentual do Legislativo destina-se, na prática, à própria Câmara.

Quadro 3.1 — Limites de despesa com pessoal e gatilhos da LRF (percentuais da RCL)

Esfera	Limite máximo (arts. 19, III, e 20, III)	Alerta (acima de 90% do limite)	Limite prudencial (acima de 95% do limite)
Município (global)	60%	54,0%	57,0%
Poder Executivo	54%	48,6%	51,3%
Poder Legislativo (Câmara)	6%	5,4%	5,7%

Antes do teto, a LRF prevê dois gatilhos. O primeiro é o alerta: ao ultrapassar 90% do limite, o Tribunal de Contas deve avisar o Poder ou órgão. O segundo é o limite prudencial: acima de 95% do limite, incidem vedações automáticas. É preciso corrigir uma imprecisão frequente: o alerta dos 90% não impõe restrição alguma; as vedações começam acima dos 95%.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 59, § 1º, II, e art. 22**

“§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;”

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - [...]"

A verificação é quadrimestral, e o instrumento de transparência é o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos e, no Legislativo, assinado pelo Presidente e demais membros da Mesa Diretora. Municípios com menos de cinquenta mil habitantes podem optar pela verificação e divulgação semestrais, mas, se ultrapassados os limites, sujeitam-se aos mesmos prazos de retorno dos demais entes. A primeira pergunta da comissão deve ser, portanto, qual a periodicidade adotada pelo Município. Os painéis “Fiscalizando com o TCE”, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, permitem confrontar os dados enviados pela Prefeitura com as bases públicas.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município hipotético de Ribeirão das Pedras Altas, a RCL é de R\$ 60.000.000,00 e o Executivo gastou R\$ 31.200.000,00 com pessoal, ou 52% da RCL. O limite é 54% e o prudencial, 95% desse limite: 51,3% da RCL. O Executivo está abaixo do teto, mas acima do prudencial, e ficam vedados, por exemplo, reajustes, criação de cargos e novas contratações. Se o Prefeito enviar projeto criando vinte cargos comissionados, a Câmara tem fundamento objetivo para rejeitá-lo ou exigir a demonstração da exceção invocada. O erro comum é aplicar 90% e 95% sobre a RCL, quando incidem sobre o limite do Poder.

3.2 Cargo em comissão versus cargo efetivo

A regra constitucional de ingresso é o concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração⁴. O concurso realiza a impessoalidade, a isonomia e a eficiência, pois seleciona pelo mérito, e não pela proximidade com o governante⁵.

O cargo em comissão é a exceção, e exceções interpretam-se restritivamente. Destina-se a direção, chefia e assessoramento, que pressupõem confiança pessoal, e deve ser criado por lei. Quem o ocupa pode ser nomeado e exonerado livremente, sem estabilidade; essa

4. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 37, II e V.

5. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

precariedade justifica a livre nomeação e explica por que o instituto não serve a funções permanentes e técnicas.

O desvio comum é transformar o comissionado em substituto do concurso: cria-se, por lei municipal, uma profusão de cargos de “assessor” cujas atribuições, quando claras, são operacionais (atendimento, digitação, portaria, direção de veículos), e preenchem-se esses cargos por indicação política. A prática fere o art. 37 e é campo fértil para o nepotismo, porque a livre nomeação é o canal pelo qual o parente do governante ingressa sem disputa. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o cargo em comissão não pode ser usado para burlar o concurso em funções de natureza permanente e técnica⁶.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 1.041.210/SP (Tema 1.010 da Repercussão Geral). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 27/09/2018. DJe nº 107, de 22/05/2019.

“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.”⁷

As quatro alíneas viram quatro perguntas de fiscalização: o cargo é mesmo de direção, chefia ou assessoramento? Há relação de confiança? O número de comissionados é proporcional ao de efetivos? A lei descreve as atribuições de forma clara e objetiva? Uma resposta negativa indica cargo criado sem respaldo constitucional.

Quadro 3.2 — Formas de vínculo na Administração municipal e desvios típicos

Vínculo	Ingresso	Requisito essencial	Desvio típico
Cargo efetivo	Concurso público (CF, art. 37, II)	Aprovação prévia; ordem de classificação	Provimento sem concurso; preterição
Cargo em comissão	Livre nomeação (CF, art. 37, II e V)	Direção, chefia ou assessoramento; atribuições descritas em lei	Uso em funções operacionais; nepotismo
Contratação temporária	Contratação direta, nos termos da lei (CF, art. 37, IX)	Necessidade temporária; interesse público excepcional; prazo predeterminado	Renovações sucessivas para serviço permanente
Terceirização	Licitação e contrato	LRF, art. 18, § 1º; respeito ao concurso	Substituição de servidores sem contabilizar a despesa

6. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP*. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 27 set. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 22 maio 2019.

3.3 Contratação temporária e terceirização

A contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, está prevista no art. 37, IX, da Constituição e exige lei autorizadora. Existe para o imprevisível ou transitório: uma epidemia que demanda reforço imediato, uma calamidade, a substituição de servidor afastado. Não existe para suprir carência permanente de pessoal, que se enfrenta com concurso.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 658.026/MG (Tema 612 da Repercussão Geral). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 09/04/2014. DJe nº 214, de 31/10/2014.

“Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.”⁸

O caso envolvia lei do Município de Bertópolis, em Minas Gerais. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade do dispositivo municipal e, nos termos da ementa, aplicou “o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social”. A modulação protegeu situações passadas daquele caso; não é salvo-conduto para novas contratações.

Aplicada ao gancho do módulo, a tese é direta: contratos temporários renovados por mais de três anos para funções permanentes não atendem às alíneas “b”, “c” e “e”. O prazo deixa de ser predeterminado, a necessidade deixa de ser temporária e a contratação recai sobre serviço ordinário permanente. Cada renovação é, além disso, sinal de que o concurso devido não foi feito. A comissão deve pedir a lei autorizadora (se for genérica, confronte-a com a alínea “a”), os contratos e aditivos, a justificativa de cada necessidade e o cargo efetivo correspondente.

A terceirização é meio legítimo de obter serviços de terceiros mediante licitação. O problema surge quando substitui servidores do quadro, fugindo do concurso e dos limites da LRF. A lei manda contabilizar como “Outras Despesas de Pessoal” os contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 18, § 1º

8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 658.026/MG*. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 9 abr. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 31 out. 2014.

“§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

O alcance deve ser calibrado: não é toda terceirização que integra o limite de pessoal, mas a que substitui servidores e empregados. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em consulta com prejulgamento de tese, tratou de hipóteses específicas (parcerias com organizações da sociedade civil, consórcios públicos e a “pejotização”) e adotou o critério da mão de obra inerente a categorias funcionais do plano de cargos⁹.

JURISPRUDÊNCIA

TCE-MG. Tribunal Pleno. Consulta nº 1127045. Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão de 07/02/2024. Prejulgamento de tese, com caráter normativo, aprovado por unanimidade. (Fonte: Informativo de Jurisprudência nº 283 do TCEMG; data de publicação no DOC não confirmada.)

“3. As despesas de pessoal de contratados via pessoa jurídica na prática conhecida como ‘pejotização’, devem ser contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização dispostas no art. 18, § 1º, da LRF e no item 04.01.02.01, subitem 2, do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, incluindo-se somente as despesas relativas à mão de obra empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal.”

É um dos três itens da tese; os demais tratam de organizações da sociedade civil e de consórcios. A consulta não é tese geral sobre toda terceirização, que segue regida pelo art. 18, § 1º, e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais. Confira o acórdão no Diário Oficial de Contas antes de invocá-la.

ATENÇÃO

É comum associar a licitude da terceirização às “atividades-meio”. A distinção entre atividade-meio e atividade-fim tem evoluído na jurisprudência e na legislação, e esta apostila não pretende resolvê-la. Para o fiscalizador municipal o critério seguro é outro: se o contrato coloca terceiros no posto de cargo que existe (ou deveria existir, por ser permanente) no quadro, há burla ao concurso e a despesa deve ser contabilizada como pessoal.

3.4 A Súmula Vinculante nº 13 e o nepotismo

O nepotismo, isto é, nomear parentes para cargos de confiança, ofende a moralidade e a impessoalidade: o interesse público cede ao interesse familiar, e o acesso à função deixa de depender de mérito. Carvalho Filho trata a moralidade como princípio autônomo, cuja violação autoriza o controle, inclusive judicial¹⁰. O Supremo Tribunal Federal consolidou a

9. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta nº 1127045*. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 7 fev. 2024. Divulgada no *Informativo de Jurisprudência nº 283 do TCEMG*; publicação no DOC não confirmada.

10. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

vedação na Súmula Vinculante nº 13, que obriga o Judiciário e a Administração direta e indireta de todas as esferas, inclusive os Municípios¹¹.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. Súmula Vinculante nº 13. Publicada no DJe de 29/08/2008. Precedentes representativos: ADC 12 e RE 579.951 (Tema 66).

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

O texto tem quatro dimensões: quais parentes (cônjuge, companheiro e parentes até o terceiro grau); parentes de quem (da autoridade nomeante e também de servidor da mesma pessoa jurídica em cargo de direção, chefia ou assessoramento); quais cargos (comissão, confiança e função gratificada); e quais modalidades (inclusive as designações recíprocas).

3.4.1 Quem é parente para os fins da súmula

Em linha reta, até o terceiro grau, estão pais, avós, bisavós, filhos, netos e bisnetos; na colateral, irmãos (segundo grau) e tios e sobrinhos (terceiro grau). Primos são parentes de quarto grau e ficam fora do alcance literal. Por afinidade, a relação alcança os parentes do cônjuge ou companheiro nos mesmos graus: sogros, cunhados, genros e noras. Pelo texto, a súmula alcança cargos de confiança e funções gratificadas, e não o cargo efetivo provido por concurso regular: o parente aprovado e nomeado na ordem de classificação não incorre, só por isso, em nepotismo.

3.4.2 Aplicação direta da Constituição

Para os Municípios, é decisivo que a vedação independa de lei local. O Prefeito que nomeia o irmão para chefe de gabinete não pode alegar que a lei orgânica nada diz. O Tema 66 fixou que a proibição decorre diretamente do art. 37, *caput*.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 579.951/RN (Tema 66 da Repercussão Geral). Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20/08/2008. DJe nº 202, de 24/10/2008.

“A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.”¹²

11. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula Vinculante nº 13*. Publicada no *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 29 ago. 2008.

12. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 579.951/RN*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. 20 ago. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 24 out. 2008.

“EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. [...] V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.”

O RE 579.951 é precedente representativo da súmula, não o único (há também a ADC 12). A tese trata da desnecessidade de lei formal e não resolve, por si, a questão dos cargos políticos, objeto de outro tema, estudado a seguir. A ementa está truncada na origem e é transcrita tal como disponibilizada.

3.5 Nepotismo cruzado e a exceção dos agentes políticos

O nepotismo cruzado ocorre quando autoridades trocam entre si nomeações de parentes, de modo que nenhuma nomeie diretamente o seu: o Secretário A nomeia a esposa do Secretário B, e este nomeia o irmão de A. A súmula antecipou a manobra ao abranger o “ajuste mediante designações recíprocas”. O que importa é o resultado: parente beneficiado por designação recíproca. A prova do ajuste raramente é documental; o vereador trabalha com indícios, como proximidade temporal das nomeações, relação funcional entre as autoridades, ausência de qualificação específica dos nomeados e inexistência de processo seletivo.

3.5.1 A exceção dos cargos de natureza política

É frequente apresentar a exceção como pacífica: a nomeação para cargos políticos, como o de secretário municipal, não se enquadraria, em regra, na Súmula Vinculante nº 13. Tomada como regra definitiva, a afirmação está desatualizada. Sua origem é uma decisão cautelar do Plenário, em reclamação contra a nomeação de irmão de Governador como Secretário de Estado.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. Rcl 6.650 MC-AgR/PR. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 16/10/2008 (agravo regimental desprovido, por maioria). DJe nº 222, de 21/11/2008. Decisão em sede cautelar; a reclamação foi depois extinta, sem resolução de mérito, por perda superveniente do interesse processual.

“[...] NOMEAÇÃO DE IRMÃO DE GOVERNADOR DE ESTADO. CARGO DE SECRETÁRIO DE ESTADO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. INAPLICABILIDADE AO CASO. CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. AGENTE POLÍTICO. ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 579.951/RN. OCORRÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. 1. Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. [...]”¹³

13. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental em Medida Cautelar na Reclamação nº 6.650/PR*. Relatora: Min. Ellen Gracie, j. 16 out. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 21 nov. 2008.

Trata-se de decisão cautelar (“fumaça do bom direito”), e não de mérito, sem tese de repercussão geral. Segundo a verificação feita para esta apostila, o STF já assinalou, em decisão posterior, que a cautelar não pode ser tomada como reconhecimento definitivo da exceção; Turmas seguiram a orientação para cargos de primeiro escalão, ressaltando fraude, nepotismo cruzado e manifesta ausência de qualificação técnica ou de idoneidade moral.

ATENÇÃO

A exceção dos cargos políticos NÃO é pacífica. O Plenário do STF julga o Tema 1.000 da Repercussão Geral (RE 1.133.118/SP) e o julgamento está em curso: foi suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, e não há tese fixada. Notícias que anunciem “tese fixada” refletem apenas votos parciais. Consulte o andamento no portal do STF antes de aplicar qualquer orientação desta seção, e não afirme, em requerimento ou representação, que o STF já autorizou ou proibiu em definitivo a nomeação de parente para Secretário Municipal.

O caso concreto é municipal: uma lei de Tupã (SP) previa exceção para o cargo de agente político de Secretário Municipal, e o Tribunal de Justiça paulista a declarou inconstitucional. Em outubro de 2025, o relator, Ministro Luiz Fux, entendia que a súmula não alcançava cargos políticos; em abril de 2026, ajustou o voto para propor a extensão da vedação aos cargos políticos de alto escalão, com exceção motivada. Os Ministros Flávio Dino e Cármen Lúcia o acompanharam no mérito, mas divergiram da parte final da tese, e o Ministro Gilmar Mendes pediu vista. A tese abaixo é a PROPOSTA do relator, e não decisão do Tribunal.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 1.133.118/SP (Tema 1.000 da Repercussão Geral). Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento iniciado em 17/04/2024; suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes. JULGAMENTO EM CURSO: sem acórdão de mérito e sem tese fixada.

Enunciado do tema: “Discussão quanto à constitucionalidade de norma que prevê a possibilidade de nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante, para o exercício de cargo político.”

Tese PROPOSTA pelo relator (andamento de 15/04/2026): “A vedação constante da Súmula Vinculante 13 se aplica à nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, da autoridade nomeante, para cargos de natureza política, assim entendidos os cargos de Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Secretários Municipais, salvo se, no ato da nomeação, seja comprovada, motivadamente, a existência de terceiros aptos que declinaram da indicação”.

Se aprovada, a proposta inverteria a lógica da exceção: a súmula passaria a alcançar também Secretários Municipais, e a nomeação de parente exigiria demonstração motivada. A redação ainda pode mudar. A apostila registra o estágio de outubro de 2026; revalide o andamento ao aplicá-la.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município hipotético de Ribeirão das Pedras Altas, o Prefeito nomeia o cunhado Secretário Municipal de Esportes. Enquanto o Tema 1.000 não for concluído, o caminho prudente da comissão é: (i) requerer ao Prefeito a demonstração das qualificações técnicas e da idoneidade do nomeado e das razões da escolha; (ii) buscar outros indícios (nomeações cruzadas, ausência de qualificação, desvio de finalidade); e (iii) acompanhar o julgamento. Quem exige o que a lei já impõe não perde a causa se a tese mudar; quem afirma que o STF “já decidiu” corre o risco de ser desmentido.

Para cargos administrativos, a questão não depende do Tema 1.000: chefe de gabinete, diretor de departamento, assessor, coordenador e demais cargos de natureza técnica ou administrativa permanecem integralmente sob a Súmula Vinculante nº 13. O nome do cargo não basta para classificá-lo como político; é preciso examinar o que a Constituição e a legislação local fazem dele.

3.6 Os limites de gasto da própria Câmara

A fiscalização também se volta para dentro. A Câmara tem tetos próprios, e o vereador que cobra do Executivo ganha autoridade quando demonstra que a Câmara cumpre os seus. Hely Lopes Meirelles já assinalava que a Câmara, ao lado da função legislativa, exerce funções de controle e fiscalização¹⁴. O art. 29-A da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 109/2021, limita o total da despesa do Legislativo municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os gastos com inativos e pensionistas, a percentuais que variam com a população.

TEXTO LEGAL**Constituição Federal, art. 29-A, caput e §§ 1º a 3º**

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:” [...]

“§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.”

“§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.”

14. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

“§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.”

Quadro 3.3 — Percentuais máximos da despesa total da Câmara (CF, art. 29-A, I a VI)

Inciso	População do Município	Percentual
I	Até 100.000 habitantes	7%
II	Entre 100.000 e 300.000	6%
III	Entre 300.001 e 500.000	5%
IV	Entre 500.001 e 3.000.000	4,5%
V	Entre 3.000.001 e 8.000.000	4%
VI	Acima de 8.000.001	3,5%

ATENÇÃO

É comum ouvir que “descumprir esses limites é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara” e que a “folha dos vereadores” é limitada a 70% do total da Câmara. O texto é mais preciso. O crime do Presidente é desrespeitar o § 1º: gastar mais de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento, que inclui o subsídio dos Vereadores, mas não se limita a ele. O excesso em relação aos percentuais do *caput* repercute, no § 2º, sobre o Prefeito, que comete crime de responsabilidade ao repassar acima dos limites, ao atrasar o repasse além do dia vinte ou ao enviá-lo a menor que o fixado na Lei Orçamentária. A leitura corrente dos órgãos de controle toma como “receita” da Câmara os recursos que ela recebe do Executivo; confirme o critério no Tribunal de Contas. A Câmara convive, ainda, com o limite de 6% da RCL para pessoal, da LRF, de natureza distinta.

EXEMPLO PRÁTICO

Serra Azul de Minas tem 80.000 habitantes e, no exercício anterior, o somatório da receita tributária e das transferências do art. 29-A foi de R\$ 45.000.000,00. Pelo inciso I (7%), a despesa total da Câmara não pode passar de R\$ 3.150.000,00. Se a receita da Câmara for de R\$ 3.000.000,00, a folha de pagamento não pode passar de R\$ 2.100.000,00 (70%). Os números são ilustrativos, mas mostram que a Câmara trabalha com dois tetos simultâneos.

3.7 Ingresso sem concurso: nulidade e efeitos

A investidura sem concurso é nula, e a Constituição impõe também a punição da autoridade responsável. Nas palavras da ementa do Tema 308, a Constituição “reprova severamente” as contratações sem concurso, “cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º)”. Daí a pergunta frequente: o que acontece com quem trabalhou? A trabalhadora contratada por dois anos, sem concurso, para limpar uma escola municipal fica sem nada? O STF respondeu que não, mas fixou os limites: o contrato

nulo não gera os direitos de um vínculo regular; assegura o salário pelo período trabalhado e o FGTS, o que evita o enriquecimento sem causa da Administração.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 596.478/RR (Tema 191 da Repercussão Geral). Rel. Min. Ellen Gracie; redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em 13/06/2012. DJe nº 40, de 01/03/2013.

“É constitucional o art. 19-A da Lei 8.036/1990, que dispõe ser devido o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS na conta de trabalhador cujo contrato com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público, desde que mantido o direito ao salário.”¹⁵

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 705.140/RS (Tema 308 da Repercussão Geral). Rel. Min. Teori Zavascki. Julgado em 28/08/2014. DJe nº 217, de 05/11/2014.

“A Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.”

Resumo operacional: saldo de salário pelo período trabalhado e FGTS. A ementa registra ainda a “INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO”: aviso prévio, décimo terceiro, férias e multa de 40% do FGTS, por exemplo, não são devidos.

ATENÇÃO

Os dois temas tratam de *empregados* contratados sem concurso. A Câmara não deve presumir a extensão mecânica a todo ingresso irregular (contratados temporários, regime estatutário); nesses casos, os efeitos financeiros e a responsabilização do gestor exigem exame específico, com apoio da Procuradoria. O que as teses permitem afirmar com segurança é que a contratação sem concurso é nula e que o Município responde, no mínimo, pelo trabalho prestado.

Para o fiscalizador, cada contratação irregular é dupla irregularidade: viola o art. 37, II, e compromete o limite de pessoal, pois a despesa, ainda que de legalidade duvidosa, é paga e pesa na RCL. Há ainda o passivo: nulidade não significa ausência de custo, e as ações trabalhistas decorrentes são despesa evitável. A correção passa pelo concurso, pelo desligamento regular dos ocupantes irregulares e, quando cabível, pela responsabilização do gestor.

15. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 596.478/RR*. Relatora: Min. Ellen Gracie; Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, j. 13 jun. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 1 mar. 2013.

3.8 Excesso de gasto com pessoal: o dever de recondução

Ultrapassado o limite de pessoal, a LRF impõe a recondução ao teto: o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, com pelo menos um terço no primeiro. É obrigação objetiva, que não depende de vontade política do gestor.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 23, caput e § 3º (redação do § 3º dada pela Lei Complementar nº 178/2021)

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

“§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”

O caput remete aos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, que ordenam o corte. Em síntese didática: primeiro, redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; depois, exoneração dos servidores não estáveis; e, só por último, a perda do cargo de servidor estável, por ato normativo motivado. A ordem protege a estabilidade e faz o ajuste recair primeiro sobre os vínculos precários.

Quadro 3.4 — Escala de consequências do excesso de despesa com pessoal

Situação	Consequência	Base
Acima de 90% do limite	Alerta do Tribunal de Contas	LRF, art. 59, § 1º, II
Acima de 95% do limite	Vedação de reajustes, criação de cargos, provimento e contratação (com ressalvas)	LRF, art. 22, parágrafo único
Acima do limite	Eliminação do excedente em dois quadrimestres, ao menos um terço no primeiro	LRF, art. 23, <i>caput</i> ; CF, art. 169, §§ 3º e 4º
Excesso não eliminado	Vedação de transferências voluntárias, garantia de outro ente e operações de crédito (com ressalvas)	LRF, art. 23, § 3º

ATENÇÃO

É comum falar em sanções ao “município”. Na redação atual do § 3º do art. 23, dada pela Lei Complementar nº 178/2021¹⁶, as vedações recaem sobre o “Poder ou órgão referido no art. 20”,

isto é, sobre quem incorreu no excesso; a redação anterior, que falava em “o ente”, está superada. A lei prevê ainda regras especiais para queda de receita; confira-as antes de afirmar que o prazo é inexorável.

O papel da Câmara é cobrar o plano de recondução e acompanhar sua execução. O requerimento deve pedir o cálculo do excedente (em reais e em percentual), o cronograma quadrimestral, os atos concretos (quais cargos comissionados serão extintos, qual a economia, que contratos serão encerrados) e os relatórios de cumprimento. Se é a Câmara que excede seus 6%, o mesmo caminho vale para ela, e o Presidente responde pelas providências.

3.9 Fiscalizando a folha e o quadro de pessoal

A fiscalização da folha parte do dado agregado (o percentual) e desce ao individual (o cargo e a pessoa). Começa-se pelo RGF: qual o percentual e a que distância do limite e dos gatilhos? Depois, pede-se o quadro de cargos, com a distribuição entre efetivos, comissionados e temporários. A desproporção entre comissionados e efetivos é o primeiro alerta, e o Tema 1.010 lhe dá fundamento: a alínea “c” exige proporcionalidade entre os cargos em comissão e o número de efetivos. Em seguida, requer-se a lei de criação dos cargos comissionados e confere-se se as atribuições são de direção, chefia ou assessoramento; comissionado que executa tarefa operacional é indício de burla ao concurso.

ESQUEMA — ROTEIRO DE FISCALIZAÇÃO DA FOLHA E DO QUADRO DE PESSOAL

1. **RGF** — verifique o percentual de cada Poder, a periodicidade (quadrimestral ou semestral) e a distância dos gatilhos de 90% e 95% do limite.
2. **Quadro de cargos** — solicite efetivos, comissionados e funções gratificadas, com vagas e ocupantes, além dos temporários.
3. **Proporção** — compare comissionados e efetivos (Tema 1.010, alínea “c”) e a evolução nos últimos exercícios.
4. **Lei de criação** — confira se as atribuições são de direção, chefia ou assessoramento e se estão descritas de forma clara e objetiva (Tema 1.010, alíneas “a” e “d”).
5. **Temporários e terceirizados** — examine a lei autorizadora, os prazos, as renovações e os contratos que substituam cargos do quadro (Tema 612; LRF, art. 18, § 1º).
6. **Registro** — documente cada resposta e cada silêncio; a trilha documental sustenta qualquer encaminhamento posterior.

Um pedido bem formulado é, em si, instrumento de fiscalização. Em vez de pedir “a folha”, peça informações estruturadas (cargo, lotação, forma de provimento, data de

nomeação, remuneração), observadas as ressalvas de proteção de dados pessoais, por ofício ou requerimento aprovado em plenário, conforme o regimento interno.

3.10 Roteiro de verificação de nepotismo

O nepotismo não se prova por intuição nem por coincidência de sobrenomes, que é apenas ponto de partida: parentes por afinidade raramente os compartilham, e sobrenomes comuns geram falsos positivos. Os dados de filiação e estado civil devem ser obtidos por meios lícitos e confirmados por declaração do agente ou documento oficial.

ESQUEMA — ROTEIRO DE VERIFICAÇÃO DE NEPOTISMO

1. **Mapear as autoridades** — quem tem poder de nomeação (Prefeito, Presidente da Câmara, secretários com competência delegada) e quem ocupa cargos de direção, chefia ou assessoramento.
2. **Mapear os nomeados** — relação de comissionados e de ocupantes de funções de confiança e gratificadas, com datas e lotação.
3. **Cruzar vínculos** — compare sobrenomes e, havendo indício, solicite declaração de parentesco; conte os graus até o terceiro.
4. **Procurar reciprocidade** — verifique se o parente de uma autoridade foi nomeado por outra que tenha parente nomeado pela primeira.
5. **Classificar o cargo** — administrativo (alcançado pela súmula) ou político (Tema 1.000, em julgamento).
6. **Encaminhar** — requerimento de exoneração ao chefe do Poder; na inércia, representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Confirmado o parentesco em cargo administrativo, a nomeação é nula por força da Súmula Vinculante nº 13. Em nepotismo cruzado, o requerimento deve identificar as duas nomeações recíprocas, porque o ajuste está no conjunto, e não em cada ato isolado. A representação ao Ministério Público deve narrar fatos e anexar provas, sem adjetivar. Em matéria de improbidade, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves distinguem a mera irregularidade do ato ímprobo, que exige demonstração do elemento subjetivo¹⁷; por isso a representação deve contar a história completa: quem nomeou, quando, com que vínculos e com que efeito.

3.11 Fiscalizando concursos e processos seletivos

Concurso e processo seletivo devem ser públicos, impessoais e transparentes. O fiscalizador examina o edital (vagas, requisitos, critérios), a comissão e a banca, o prazo de

16. BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 14 jan. 2021.

validade, a ordem de classificação e a efetiva nomeação dos aprovados. Concurso bem realizado, mas seguido de contratações temporárias para as mesmas funções, pode ocultar preterição. O STF fixou a disciplina do direito à nomeação em dois temas. O primeiro trata do aprovado *dentro* das vagas do edital.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 598.099/MS (Tema 161 da Repercussão Geral). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 10/08/2011. DJe nº 189, de 03/10/2011.

“O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação.”¹⁸

“[...] a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário.”

A ementa admite situações excepcionais, caracterizadas por superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade, mas exige motivação. Leia a redação integral dessas hipóteses antes de aceitar a justificativa do Executivo para não nomear.

O segundo tema trata do aprovado *fora* das vagas, e aqui é preciso corrigir uma afirmação corrente: a de que a preterição por contratações temporárias geraria, sem mais, direito à nomeação. A tese do STF é mais restrita.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 837.311/PI (Tema 784 da Repercussão Geral). Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 09/12/2015. DJe nº 72, de 18/04/2016.

“O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. [...]”¹⁹

Leitura didática: a contratação de temporários para o mesmo cargo, durante a validade do concurso, é indício forte de necessidade, mas o direito do aprovado fora das vagas depende de demonstração cabal pelo candidato, e a Câmara não deve afirmar que o direito “já existe”. Seu papel é apontar a situação, requerer a justificativa motivada e, se for o caso, informar os interessados e o órgão de controle.

17. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

18. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 598.099/MS*. Relator: Min. Gilmar Mendes, j. 10 ago. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 3 out. 2011.

19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 837.311/PI*. Relator: Min. Luiz Fux, j. 9 dez. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 18 abr. 2016.

3.11.1 Agentes comunitários de saúde e de combate às endemias

Merece atenção especial o processo seletivo dos agentes comunitários de saúde (ACS) e de combate às endemias (ACE), previsto no art. 198, § 4º, da Constituição e no art. 9º da Lei nº 11.350/2006²⁰. Substituí-lo por contratos temporários sucessivos é irregularidade frequente.

TEXTO LEGAL

Constituição Federal, art. 198, § 4º (incluído pela Emenda Constitucional nº 51/2006)

“§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.”

Lei nº 11.350/2006, art. 9º, caput

“Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

O art. 9º é imperativo: a contratação “deverá ser precedida” de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos. Seus parágrafos tratam de situação transitória (agentes que já haviam passado por seleção anterior) e do cômputo previdenciário do tempo de serviço; não autorizam admissão sem seleção. O fiscalizador deve exigir o edital que admitiu os agentes, a lista de classificados, o ato de contratação, o tipo de vínculo e, havendo contratos temporários, a justificativa legal. O Tema 612 completa o raciocínio: serviço permanente não se supre com contrato temporário.

3.12 Providências diante de irregularidade em pessoal

Constatado excesso de despesa, cobre-se o plano de recondução e acompanha-se sua execução. Constatado nepotismo ou provimento sem concurso, formaliza-se requerimento pela correção e, persistindo a irregularidade, representa-se aos órgãos de controle. O método é graduar a resposta, documentar cada etapa e escolher a via mais eficaz.

A documentação é a chave: relação de nomeados, leis de criação de cargos, RGF, ofícios e respostas (ou o silêncio) do Executivo. É essa trilha que dá força à representação e protege o vereador da alegação de perseguição política. Um requerimento aprovado em plenário pesa mais do que um pedido individual. Carvalho Filho assinala que a moralidade é princípio autônomo e sindicável; mas ela não é pretexto genérico para qualquer crítica, e a representação deve apontar fatos e dispositivos. Em improbidade, a Lei nº 8.429/1992, com as

20. BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 out. 2006.

alterações da Lei nº 14.230/2021, exige a comprovação de dolo; o Ministério Público avalia esse elemento, e o vereador deve fornecer os fatos que o permitam.

3.13 Síntese e caso prático: a troca de nomeações entre gestores

A gestão de pessoal concentra três frentes de fiscalização: o limite de despesa da LRF (54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, com alerta acima de 90% do limite e vedações acima de 95%); o concurso, com o comissionado restrito a direção, chefia e assessoramento (Tema 1.010); e a vedação ao nepotismo, com a Súmula Vinculante nº 13, inclusive cruzado. O fiscalizador dispõe de parâmetros objetivos (RGF, quadro de cargos, leis de criação, relação de nomeados) que transformam suspeita em prova e prova em providência.

CASO PRÁTICO

O Secretário de Obras de Serra Azul de Minas nomeia, para cargo comissionado de assessoria, o irmão do Secretário de Saúde; este, por sua vez, nomeia a esposa do Secretário de Obras. Ambos os cargos têm atribuições meramente administrativas. Há nepotismo, ainda que os parentes não sejam da autoridade que os nomeou diretamente? Qual súmula se aplica e qual o caminho de correção, administrativo, perante o Tribunal de Contas e perante o Ministério Público?

3.13.1 Resolução do caso

Há nepotismo? Sim. O texto da Súmula Vinculante nº 13 resolve a questão sem interpretação extensiva. Primeiro, os nomeados são parentes dos secretários: o irmão do Secretário de Saúde (colateral de segundo grau) e a esposa do Secretário de Obras (cônjuge). Segundo, a súmula alcança a nomeação de parente “da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento”. Os dois secretários exercem cargo de direção na mesma pessoa jurídica, o Município; assim, mesmo que cada nomeação tenha sido feita por um secretário diferente (ou pelo Prefeito, por indicação deles), cada nomeado é parente de servidor investido em cargo de direção. Terceiro, o enunciado compreende expressamente “o ajuste mediante designações recíprocas”, e é o que ocorre: é o nepotismo cruzado, e é irrelevante que nenhum secretário tenha nomeado o próprio parente.

A exceção dos cargos políticos afasta a súmula? Não. O Tema 1.000 diz respeito à nomeação de parente *para* cargo de natureza política. Aqui, os nomeados ocupam cargos comissionados de assessoria, de atribuições administrativas. O fato de os nomeados serem parentes de secretários não afasta a súmula, que alcança a nomeação, em cargo de confiança, de parente de servidor em cargo de direção. O caso se resolve sem depender do julgamento pendente.

Qual súmula? A Súmula Vinculante nº 13, que decorre diretamente do art. 37, *caput* (Tema 66) e independe de lei municipal. A apuração do caso concreto pode revelar fatos novos (por exemplo, processo seletivo impessoal prévio às nomeações), por isso o requerimento deve narrar fatos e pedir apuração, sem decretar culpa.

Qual o caminho de correção? Em quatro passos graduais. (1) Via administrativa: requerimento aprovado em plenário ao Prefeito, chefe do Executivo, pedindo os atos de nomeação, as atribuições legais dos cargos e a declaração sobre o parentesco, e requerendo a exoneração dos dois nomeados, com prazo para resposta; a nomeação contrária à súmula é nula, e a Administração tem o dever de corrigi-la. (2) Perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: persistindo a inércia, representação instruída com os atos de nomeação, a lei de criação dos cargos e a prova do parentesco. (3) Perante o Ministério Público: representação ao Promotor de Justiça da comarca, narrando o ajuste recíproco, para avaliação de eventual improbidade (que exige dolo) e de medidas judiciais. (4) Se ato administrativo ou decisão judicial contrariar a súmula, cabe reclamação ao Supremo Tribunal Federal, a ser manejada por quem tenha legitimidade, com orientação da assessoria jurídica da Câmara.

Resumo executivo

- A LRF limita a despesa com pessoal do Município a 60% da RCL: 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (arts. 19, III, e 20, III).
- Acima de 90% do limite, o Tribunal de Contas alerta (art. 59, § 1º, II); acima de 95%, incidem as vedações do art. 22, parágrafo único. Os percentuais incidem sobre o limite do Poder, e não sobre a RCL: 95% de 54% é 51,3% da RCL.
- O concurso é a regra; o cargo em comissão é exceção restrita a direção, chefia e assessoramento, criado por lei com atribuições descritas e em número proporcional ao de efetivos (Tema 1.010).
- A contratação temporária exige lei, prazo predeterminado, necessidade temporária, interesse público excepcional e indispensabilidade, sendo vedada para serviço ordinário permanente (Tema 612); a terceirização que substitui servidores entra no limite de pessoal (LRF, art. 18, § 1º).
- A Súmula Vinculante nº 13 veda a nomeação de cônjuge, companheiro e parentes até o terceiro grau da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica em cargo de direção, chefia ou assessoramento, inclusive por designações recíprocas, e independe de lei local (Tema 66).
- A exceção dos cargos políticos não é pacífica: o Tema 1.000 está em julgamento (vista do Ministro Gilmar Mendes em 15/04/2026), sem tese fixada; a Rcl 6.650 MC-AgR é decisão cautelar.

- O art. 29-A limita a despesa total da Câmara conforme a população; gastar mais de 70% da receita com folha é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara (§ 3º), e repassar acima dos limites é crime do Prefeito (§ 2º).
- O contrato nulo por ausência de concurso assegura apenas o saldo de salário e o FGTS (Temas 191 e 308).
- Excedido o limite, o excedente deve ser eliminado em dois quadrimestres, ao menos um terço no primeiro; não alcançada a redução, o Poder ou órgão não pode receber transferências voluntárias, obter garantia nem contratar operações de crédito (art. 23, § 3º).
- O aprovado dentro das vagas tem direito subjetivo à nomeação (Tema 161); fora das vagas, o direito depende de preterição arbitrária e imotivada, demonstrada de forma cabal (Tema 784). ACS e ACE são admitidos por processo seletivo público (CF, art. 198, § 4º; Lei nº 11.350/2006, art. 9º).

Questões para fixação

1. No Município hipotético de Ribeirão das Pedras Altas, a despesa com pessoal do Executivo corresponde a 52% da RCL. Segundo os arts. 20, III, e 22 da LRF, o Executivo:
 - a. está regular e sem restrição, pois não ultrapassou 60%;
 - b. excedeu o limite máximo e deve reconduzir a despesa em dois quadrimestres;
 - c. está abaixo do limite de 54%, mas acima do limite prudencial de 51,3%, sujeito às vedações do art. 22;
 - d. está apenas no nível de alerta, que não gera nenhuma vedação.
2. Segundo a tese do Tema 1.010 do STF, a criação de cargos em comissão:
 - a. somente se justifica para direção, chefia e assessoramento, não se prestando a atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
 - b. pode abranger funções operacionais, se a lei autorizar;
 - c. independe de relação de confiança entre nomeante e nomeado;
 - d. dispensa a descrição das atribuições na lei.
3. O Prefeito nomeia seu sobrinho para cargo em comissão de assessoramento administrativo. À luz da Súmula Vinculante nº 13:
 - a. não há óbice, porque a súmula só alcança parentes em linha reta;
 - b. não há óbice, porque o Município não tem lei sobre nepotismo;
 - c. só há óbice se o sobrinho for parente por afinidade;

- d. há nepotismo: sobrinho é parente colateral de terceiro grau, e a vedação decorre diretamente da Constituição, independentemente de lei local.
4. Sobre a nomeação de parentes para cargos políticos, como o de Secretário Municipal, é correto afirmar, em outubro de 2026, que:
- a. o STF fixou tese definitiva de que a súmula nunca se aplica a cargos políticos;
 - b. o Tema 1.000 está em julgamento no Plenário, com pedido de vista e sem tese fixada, devendo o andamento ser verificado antes de a questão ser invocada;
 - c. a Rcl 6.650 MC-AgR é acórdão de mérito com repercussão geral;
 - d. o STF já fixou tese de que a súmula alcança todos os cargos políticos, sem exceção.
5. Segundo o art. 29-A da Constituição, constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal:
- a. efetuar repasse que supere os limites do artigo;
 - b. não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;
 - c. desrespeitar o limite de setenta por cento da receita da Câmara com folha de pagamento, incluído o subsídio dos Vereadores;
 - d. gastar com pessoal mais de 6% da RCL.
6. Uma trabalhadora foi contratada, sem concurso, para serviço permanente do Município, e o contrato foi declarado nulo. Segundo os Temas 191 e 308 do STF, ela tem direito:
- a. apenas ao saldo de salário pelo período trabalhado e ao levantamento do FGTS;
 - b. a todas as verbas de contrato regular, incluídos aviso prévio e multa de 40% do FGTS;
 - c. a nenhum pagamento, porque o ato é nulo;
 - d. à efetivação no cargo após dois anos de serviço.
7. Em Serra Azul de Minas, a Prefeitura renova há quatro anos, por sucessivos aditivos, dezenas de contratos temporários de auxiliares administrativos e de serviços gerais. À luz do Tema 612 e do art. 37, II e IX, da Constituição, indique por que há irregularidade, que documentos a comissão deve requerer e quais as providências escalonadas cabíveis.
8. Um candidato aprovado fora do número de vagas relata a um vereador que, durante a validade do concurso, o Município contratou temporários para o mesmo cargo. Com base nos Temas 161 e 784, explique se há direito automático à nomeação, o que o candidato deve demonstrar e como o vereador deve atuar sem afirmar mais do que o precedente autoriza.

Leitura complementar

- Constituição Federal, arts. 37, 169, 29-A e 198, §§ 4º e 5º – núcleo constitucional do módulo.
- Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 18 a 23, 54 e 59 – limites, gatilhos, recondução e relatório de gestão fiscal.
- Súmula Vinculante nº 13 e andamento do Tema 1.000 (RE 1.133.118/SP), no portal do STF – para conferir o estado do julgamento na data de aplicação.
- Painéis “Fiscalizando com o TCE” (<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>) – dados orçamentários e financeiros dos Municípios mineiros.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – agentes públicos e cargos em comissão.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa* – nepotismo e elemento subjetivo na improbidade.

M Ó D U L O 4

Políticas Sociais e Parcerias: Saúde, Educação e o MROSC



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Políticas Sociais e Parcerias: Saúde, Educação e o MROSC

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Em uma sessão ordinária da Câmara Municipal de Serra Azul de Minas, o prefeito anuncia, com grande alarde, novos e generosos repasses à Associação Comunitária Vale Verde, entidade que atende famílias em situação de vulnerabilidade. Ao examinar os documentos do exercício anterior, porém, a assessoria da Câmara descobre que a associação nunca prestou contas dos valores que já havia recebido. No mesmo exercício, os demonstrativos oficiais indicam que o Município aplicou, em manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual inferior ao mínimo constitucional. São dois sinais de alerta, emitidos ao mesmo tempo, nas áreas mais sensíveis do orçamento municipal. O vereador deve se calar para não parecer contrário a uma causa social? Ou deve transformar os sinais em requerimentos, em pedidos de documentos e, se for o caso, em representação aos órgãos de controle? Este módulo oferece o método para responder.

As políticas sociais são, ao mesmo tempo, a área em que o Município mais gasta e aquela em que o controle costuma ser mais frágil. A explicação é simples: ninguém quer ser visto fiscalizando a merenda, o posto de saúde ou a entidade que acolhe idosos. Essa timidez política é uma das razões pelas quais os desvios nas áreas sociais prosperam. O vereador que domina os critérios técnicos de fiscalização, entretanto, passa a defender a política pública, e não a atacá-la: cobrar que o mínimo seja aplicado e que o dinheiro repassado a entidades chegue ao destinatário final é uma forma de proteger o cidadão a quem o serviço se destina.

4.1 Os pisos constitucionais de saúde e educação

A Constituição da República não deixou a destinação de recursos às áreas sociais ao sabor das preferências de cada prefeito. Ela estabeleceu percentuais mínimos de aplicação, que funcionam como uma trava: independentemente do plano de governo, da conjuntura ou da pressão de outras despesas, uma parte da receita deve necessariamente ser aplicada em educação e em saúde. Esse mecanismo é conhecido como vinculação de receitas, e a doutrina financeira o trata como exceção ao princípio da não afetação, justificada pela relevância dos direitos sociais envolvidos.¹

TEXTO LEGAL

Constituição da República, art. 212, caput

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

1. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Em educação, portanto, o Município deve aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluídas as transferências recebidas, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Note-se a abrangência da base de cálculo: não se trata apenas dos impostos municipais, como IPTU e ISS, mas também das transferências constitucionais, que em muitos Municípios mineiros de pequeno porte representam a maior parte da receita. É um erro comum, em audiências e em pareceres improvisados, calcular o piso apenas sobre a arrecadação própria, o que subestima o valor mínimo a ser aplicado.

Em saúde, a Constituição remete a definição dos percentuais à lei complementar, e o piso municipal está na Lei Complementar nº 141/2012. Aqui é preciso cuidado com um ponto que os materiais didáticos costumam simplificar: o percentual de quinze por cento não incide, como se diz às vezes, sobre a “receita própria” em sentido genérico, mas sobre uma base descrita em lei. Essa base foi ampliada recentemente: a redação do art. 198, § 2º, III, da Constituição foi dada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, e o art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 recebeu nova redação da Lei Complementar nº 227/2026, a fim de incluir o imposto de que trata o art. 156-A da Constituição.²

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º (redação dada pela Lei Complementar nº 227/2026)

“Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea ‘b’ do inciso I do caput e o § 3º do art. 159 e da receita distribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal.”

ATENÇÃO

Ao consultar apostilas, modelos de parecer ou materiais antigos, verifique qual redação do art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 está sendo citada. A redação original, de 2012, não menciona o art. 156-A da Constituição, e citá-la como se fosse a atual é um erro de atualização que fragiliza qualquer requerimento. O percentual (quinze por cento) permanece; o que mudou foi a descrição das receitas que compõem a base de cálculo.³

Por que o descumprimento dos pisos é tratado como irregularidade grave? Porque a aplicação mínima é um dever constitucional de resultado financeiro: não depende de motivação administrativa, de discricionariedade ou de dificuldades de caixa. O não atingimento do mínimo costuma ser apontado pelos Tribunais de Contas na análise das contas anuais do Prefeito e repercute no parecer prévio, com consequências políticas e, a depender

2. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

3. BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 jan. 2012.

do caso, jurídicas para o gestor. Por isso, a verificação do cumprimento dos percentuais é o primeiro passo de qualquer fiscalização das áreas sociais.

Quadro 4.1 — Pisos de aplicação municipal em educação e saúde

Área	Mínimo	Base de cálculo	Fundamento	Fonte de conferência
Educação (manutenção e desenvolvimento do ensino)	25%	Receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	CF, art. 212, caput	SIOPE; RREO; prestação de contas anual
Saúde (ações e serviços públicos de saúde)	15%	Impostos dos arts. 156 e 156-A e transferências indicadas no art. 7º da LC 141/2012	CF, art. 198, § 2º, III; LC 141/2012, art. 7º	SIOPS; RREO; prestação de contas anual
Magistério (recursos do FUNDEB)	Não inferior a 70% dos recursos anuais do fundo	Recursos do FUNDEB, excluídos os de que trata o art. 5º, III, da Lei 14.113/2020	Lei 14.113/2020, art. 26	Relatórios do FUNDEB; parecer do conselho de acompanhamento

4.2 O financiamento da educação e o FUNDEB

Além do piso de vinte e cinco por cento, a educação básica conta com um fundo de natureza contábil que redistribui recursos entre Estados e Municípios: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB. Tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, ele é o principal instrumento de financiamento da educação básica no país. Para a Câmara Municipal, a consequência prática é que existem dois controles distintos, que não podem ser confundidos: o dos vinte e cinco por cento da Constituição e o das regras próprias do fundo.

A regra mais importante do FUNDEB, do ponto de vista da fiscalização, é a destinação mínima à remuneração dos profissionais da educação básica. A lei exige que uma proporção não inferior a setenta por cento dos recursos anuais do fundo seja usada para pagar a remuneração desses profissionais em efetivo exercício, em cada rede de ensino.

TEXTO LEGAL

Lei nº 14.113/2020, art. 26, caput

“Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.”

A leitura do dispositivo exige atenção a dois pontos. Primeiro, o percentual incide sobre os recursos do fundo, e não sobre a receita de impostos que serve de base ao piso constitucional de vinte e cinco por cento; misturar as duas bases é o equívoco mais frequente em requerimentos mal formulados. Segundo, a lei fala em remuneração dos profissionais “em efetivo exercício”, o que exclui, por exemplo, despesas com pessoal que não esteja efetivamente desempenhando as funções na rede. Quando o Município informa que aplicou o percentual, convém pedir a relação nominal e a folha que sustentam a conta.

O fiscalizador deve acompanhar, assim, três frentes: a aplicação dos recursos do fundo, o cumprimento do piso nacional do magistério e a atuação do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB. Este último é instância de fiscalização obrigatória, prevista na própria Lei nº 14.113/2020, e representa o ponto de apoio mais valioso para a Câmara: seus pareceres e atas costumam registrar, com antecedência, as inconsistências que o Tribunal de Contas só apontará meses depois.⁴

4.3 Fundos, conselhos e a participação social

Saúde, educação e assistência social compartilham uma mesma arquitetura institucional: operam por fundos específicos e são acompanhadas por conselhos com participação da sociedade. O Fundo Municipal de Saúde tem seu regime geral na Lei Complementar nº 141/2012; o fundo da educação e o Fundo Municipal de Assistência Social, este com base na Lei nº 8.742/1993, completam o conjunto. Cada fundo reúne, em unidade contábil própria, os recursos vinculados à respectiva política, e cada conselho acompanha a execução dessa política.

CONCEITO-CHAVE

Fundo e conselho cumprem funções complementares. O **fundo** garante vinculação e rastreabilidade: o dinheiro destinado à saúde, à educação ou à assistência fica identificado e não se mistura, em tese, com as demais receitas do Município. O **conselho** garante o controle social: reúne gestores, trabalhadores e usuários para acompanhar a execução e opinar sobre ela. Um sem o outro enfraquece a fiscalização.

A utilidade da rastreabilidade é concreta. Quando todos os recursos de uma política passam por uma conta e por um fundo próprios, a Câmara pode pedir o extrato, conferir os empenhos e identificar se houve pagamento de despesa estranha à finalidade. A desvinculação de fato, em que o dinheiro do fundo é usado para cobrir outras despesas do Município, é uma das irregularidades mais graves nas áreas sociais e costuma aparecer como transferência sem justificativa entre contas.

4. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 25 dez. 2020.

A fiscalização parlamentar ganha muito ao dialogar com os conselhos. Eles conhecem de perto a execução, recebem relatórios do gestor, produzem atas e emitem pareceres que servem de base para requerimentos e representações. O sentido inverso também vale: o conselho esvaziado, cujas reuniões nunca ocorrem, cujos membros são todos indicados pelo Executivo ou cujas atas não existem, é em si um alerta. Quando a instância de controle social não funciona, o gestor deixa de prestar contas a quem deveria ouvi-las, e a Câmara fica como a última barreira de controle local.

4.4 O SUAS e a assistência social

A assistência social organiza-se pelo Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, com base na Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS (Lei nº 8.742/1993). O sistema descentraliza a política entre União, Estados e Municípios e atribui ao Município a execução dos serviços de proteção social, por meio de equipamentos públicos e de entidades parceiras. O financiamento passa pelo Fundo Municipal de Assistência Social, sob controle do respectivo conselho.⁵

Fiscalizar a assistência social é verificar três coisas. A primeira é a regularidade dos repasses, isto é, se os recursos do fundo, recebidos de outros entes ou do próprio orçamento municipal, foram aplicados nos serviços a que se destinam. A segunda é o funcionamento dos equipamentos públicos, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS): se existem, se estão abertos, se contam com equipe e se atendem o público previsto. A terceira é a prestação de contas ao conselho, que deve apreciar a execução do plano municipal da área.

A assistência social tem uma característica que merece alerta: a informalidade. Em muitos Municípios, o atendimento às famílias é feito por associações, grupos religiosos e entidades comunitárias que prestam relevante serviço com estrutura administrativa precária. A boa-fé e a utilidade desses serviços são fatos reais, mas não afastam o dever de transparência e de prestação de contas. Dinheiro público não perde essa natureza por ter sido repassado a uma entidade benemérita. Quando a informalidade serve de justificativa para a ausência de documentos, é sinal para que a Câmara redobre o cuidado, sem, contudo, tratar toda entidade como suspeita.

4.5 O Marco Regulatório (MROSC) e os repasses a entidades

Durante décadas, os repasses de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos foram tratados por meio de convênios, subvenções e ajustes de formato variado, muitos deles pouco transparentes. A lógica era frequentemente a da relação pessoal entre o

5. BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 dez. 1993.

gestor e a entidade, com exigências mínimas de planejamento e de prestação de contas. A Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o MROSC, encerrou esse período ao instituir um regime jurídico próprio para as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).⁶

O regime exige planejamento, seleção por chamamento público como regra, plano de trabalho com metas e formas de aferição de resultados, e prestação de contas. Na lição de Di Pietro, o MROSC submeteu o terceiro setor a dever de transparência e de controle equivalente ao exigido da própria Administração, o que significa que a entidade que recebe dinheiro público passa a sujeitar-se a regras de publicidade, de comprovação e de controle que antes eram frouxas.⁷

CONCEITO-CHAVE

Repasse a entidade privada não é “convênio informal”, nem favor, nem forma de terceirizar a política social sem controle. É **parceria**, instrumento formal que pressupõe interesse público e recíproco, finalidade verificável e prestação de contas. A pergunta fiscalizatória central é sempre: qual é o objeto, quem o escolheu, como foi selecionada a entidade e o que foi efetivamente entregue à população?

É nesse campo que ocorrem os desvios mais frequentes: repasse a entidade sem chamamento, sem plano de trabalho ou sem prestação de contas dos valores anteriores. Cada repasse deve ter contrapartida documentada e finalidade pública verificável. A ausência desses elementos não é mera falha burocrática: a seleção sem critério impede a isonomia entre entidades, o plano de trabalho ausente impede a medição de resultados e a falta de prestação de contas impede o rastreio do dinheiro. É a soma dessas falhas que cria o ambiente propício ao desvio.

Em consulta de caráter normativo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais orientou como tratar, para os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas de pessoal decorrentes de parcerias com organizações da sociedade civil.

JURISPRUDÊNCIA

TCE-MG. Tribunal Pleno. Consulta nº 1127045/MG. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Julgado em 7/2/2024. Prejulgamento de tese, com caráter normativo, aprovado por unanimidade.

“1. As despesas com pessoal resultantes de instrumentos de parceria e outras modalidades de ajustes com organizações da sociedade civil – OSC e entidades assemelhadas, como serviços sociais autônomos – SSA e organizações sociais – OS, não deverão, como regra, ser incluídas na categoria “Outras Despesas de Pessoal” para fins do cômputo do limite de gastos de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, salvo se, no caso concreto, ficar configurada

6. BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 ago. 2014.

7. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

a terceirização para substituição de mão de obra inerente a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do ente público, conforme disposto no art. 18, § 1º, da LRF e nas orientações do item 04.01.02.01, subitem 3, da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.”

A tese, extraída do Informativo de Jurisprudência do TCE-MG nº 283, tem alcance limitado: trata da contabilização de despesa de pessoal de OSCs para os limites da LRF, e não da regularidade das parcerias. Serve ao vereador para uma lição prática: a parceria com OSC não pode ser usada como artifício para substituir servidores do quadro e escapar do limite de gastos com pessoal. Quando a entidade é, na prática, a folha de pagamento paralela do Município, a regra geral deixa de se aplicar.⁸

4.6 Os instrumentos de parceria com o terceiro setor

O MROSC prevê três instrumentos de parceria, que se distinguem por duas perguntas: de quem partiu a iniciativa e se há transferência de recursos financeiros. A distinção não é acadêmica. Ela determina qual formalidade a Administração deve seguir e, para a Câmara, funciona como o primeiro filtro de fiscalização: identificada a espécie de instrumento, já se sabe qual documentação deve existir.

TEXTO LEGAL

Lei nº 13.019/2014, art. 2º, VII, VIII e VIII-A

“VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;”

Quadro 4.2 — Instrumentos de parceria do MROSC

Instrumento	Iniciativa	Transferência de recursos financeiros	Verificação inicial pela Câmara
Termo de colaboração	Administração pública	Sim	Existência de planejamento do órgão e de chamamento público

8. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Tribunal Pleno. *Consulta nº 1127045*. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Julgado em 7 fev. 2024.

Instrumento	Iniciativa	Transferência de recursos financeiros	Verificação inicial pela Câmara
Termo de fomento	Organização da sociedade civil	Sim	Proposta da entidade, chamamento público e plano de trabalho
Acordo de cooperação	Qualquer das partes	Não	Se o ajuste, de fato, não prevê dinheiro; se prevê, o instrumento está errado

Na prática, a pergunta que o vereador deve fazer ao receber um ajuste é objetiva: há dinheiro? Se há transferência de recursos financeiros, o instrumento correto é o termo de colaboração ou o termo de fomento, jamais o acordo de cooperação, que a lei define justamente como a parceria que não envolve transferência financeira. O uso do acordo de cooperação para encobrir repasses, ou para fugir do rigor do plano de trabalho e da prestação de contas, é um desvio de forma que revela, com frequência, o desvio de finalidade.

ATENÇÃO

O erro de instrumento não é falha menor. Um repasse feito por meio de acordo de cooperação, sem plano de trabalho e sem prestação de contas, pode ser apontado como forma de burlar as exigências do MROSC. Ao receber o ajuste, a Câmara deve conferir as cláusulas financeiras, e não apenas o título do documento.

4.7 O chamamento público e suas vedações

A regra, nas parcerias que envolvem transferência de recursos, é a seleção por chamamento público. O procedimento garante isonomia entre as entidades interessadas e permite que a Administração escolha a proposta mais eficaz para a execução do objeto. Em outras palavras, o chamamento é para o terceiro setor o que a licitação é para as contratações em geral: o antídoto contra a escolha pessoal do parceiro.

TEXTO LEGAL

Lei nº 13.019/2014, art. 24, caput

“Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.”

A dispensa e a inexigibilidade do chamamento existem, mas são exceções, restritas às hipóteses legais, tratadas nos arts. 30 e 31 da lei, e sempre motivadas. O ônus de demonstrar que a situação concreta se enquadra na exceção é do gestor. Na fiscalização, o raciocínio correto parte da regra: se não houve chamamento, procura-se a justificativa formal; se não há

justificativa, ou se ela é genérica (“entidade tradicional do Município”, “única que atua na região” sem prova), a ausência de chamamento é, em si, indício de irregularidade.

Além da regra do chamamento, o art. 39 da lei estabelece impedimentos à celebração de qualquer modalidade de parceria. Cuidado com um erro comum: o slide e muitos resumos mencionam apenas o dirigente “agente político do repassador”, mas a redação vigente do inciso III é mais ampla e alcança também parentes até o segundo grau. Para a fiscalização, os dois incisos a seguir são os de maior rendimento.

TEXTO LEGAL

Lei nº 13.019/2014, art. 39, caput, II e III

“Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: [...]

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; [...]

O art. 39 contém ainda outros impedimentos, como a entidade não regularmente constituída, a que teve contas rejeitadas nos últimos cinco anos (com ressalvas legais), a punida com sanções de suspensão ou de inidoneidade e a que tenha entre seus dirigentes pessoa com contas de parcerias julgadas irregulares ou considerada responsável por ato de improbidade. Esses dispositivos permitem à Câmara exigir certidões e declarações antes da celebração. Verificar as vedações evita repasses nulos, que depois precisam ser desfeitos ao custo de dano ao erário e de frustração da própria política pública.

4.8 Indícios de irregularidade nos repasses

Nem toda falha em uma parceria é desvio, e nem todo desvio se apresenta de forma óbvia. O fiscalizador experiente trabalha com indícios, que são sinais objetivos, documentáveis e recorrentes nos casos de irregularidade. A identificação de um deles não prova ilícito, mas autoriza o pedido de informação; a soma de vários autoriza a representação.

Quadro 4.3 — Indícios recorrentes e providência inicial

Indício	O que pode indicar	Providência inicial
Entidade recém-criada que já recebe repasse vultoso	Entidade constituída para receber o recurso; ausência de capacidade técnica	Requerer estatuto, data de registro, comprovação de experiência e de capacidade operacional

Indício	O que pode indicar	Providência inicial
Ausência de chamamento público sem justificativa	Escolha pessoal do parceiro; violação do art. 24 da Lei 13.019/2014	Requerer o edital ou a justificativa formal de dispensa ou inexigibilidade
Dirigentes ligados a agentes políticos	Impedimento do art. 39, III; conflito de interesses	Requerer a composição da diretoria e confrontar com o quadro de secretários e dirigentes
Prestação de contas ausente ou meramente formal	Impedimento do art. 39, II; dificuldade de rastrear o dinheiro	Requerer as prestações de contas, os pareceres técnicos e a manifestação do conselho
Superposição de objeto com serviços já prestados pelo Município	Pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço	Comparar o plano de trabalho com os serviços da rede pública e com o plano municipal da área

Cada indício é ponto de partida para requerimento de informação. O erro mais comum do vereador é tratar o indício como acusação: anunciar na tribuna que a entidade é “laranja” antes de ter documentos. A conduta tecnicamente correta é inversa. Primeiro, requer-se a informação, o que gera um registro formal e, se a resposta não vier, uma infração política passível de apuração. Depois, com a documentação, avalia-se a gravidade e decide-se sobre os caminhos seguintes.

Segundo Carvalho Filho, a parceria com o terceiro setor não afasta o controle finalístico: o dinheiro público repassado continua sujeito à prestação de contas, e o fato de os recursos estarem na conta de uma entidade privada não elimina o interesse do titular do patrimônio, que é o povo. Esse entendimento é a chave para vencer a objeção, frequente em Plenário, de que a Câmara estaria “invadindo a esfera privada” da associação.⁹

4.9 Fiscalizando a aplicação dos pisos

Passando da identificação dos problemas à solução, o primeiro instrumento prático é a conferência dos pisos. É uma das verificações de maior impacto e menor complexidade técnica: não exige perícia contábil sofisticada, apenas a comparação entre dois números que a lei manda publicar. Qualquer assessor legislativo, com treinamento básico, é capaz de fazê-la.

ESQUEMA — ROTEIRO DE CONFERÊNCIA DOS PISOS

- Obter os demonstrativos** — requerer ao Executivo os demonstrativos de aplicação em saúde e educação constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e da prestação de contas anual.
- Identificar a base de cálculo** — conferir quais receitas foram consideradas, à luz do art. 212 da Constituição (educação) e do art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 (saúde), na redação vigente.

9. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

3. **Confrontar com o mínimo** — comparar o percentual efetivamente aplicado com vinte e cinco por cento (educação) e quinze por cento (saúde).
4. **Checar de forma independente** — consultar o SIOPS (saúde) e o SIOPE (educação), sistemas nacionais que permitem conferir os dados informados pelo Município.
5. **Examinar as despesas** — verificar se as despesas contabilizadas como aplicação mínima têm natureza compatível com educação e saúde.
6. **Formalizar** — se houver divergência, requerer explicação formal ao gestor e, persistindo a inconformidade, preparar a representação.

A aplicação abaixo do mínimo exige explicação formal. Se a diferença for confirmada, representa irregularidade que compromete as contas do exercício. Isso não significa que o vereador deva comemorar o achado: significa que a informação deve ser levada, com serenidade e documentos, ao órgão competente para apreciá-la, que é o Tribunal de Contas, a quem cabe emitir o parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

4.10 A prestação de contas das OSCs sob controle

Para as parcerias, o equivalente prático da conferência dos pisos é o dossiê da parceria. A Câmara deve requerer, para cada parceria, um conjunto básico de documentos: o termo firmado, o plano de trabalho, os comprovantes de chamamento público (ou a justificativa formal da dispensa ou inexigibilidade) e a prestação de contas. Os arts. 63 a 72 da Lei nº 13.019/2014 disciplinam a prestação de contas, que envolve a análise dos resultados alcançados e da regularidade financeira.

ESQUEMA — DOSSIÊ DE FISCALIZAÇÃO DE CADA PARCERIA

1. **Termo** — instrumento firmado (colaboração, fomento ou cooperação), com valor, vigência e objeto.
2. **Plano de trabalho** — metas, atividades, cronograma e forma de aferição dos resultados.
3. **Seleção** — edital do chamamento público ou justificativa de dispensa ou inexigibilidade.
4. **Regularidade da entidade** — documentos de constituição e declarações sobre os impedimentos do art. 39.
5. **Execução** — relatórios, notas fiscais, extratos e comprovantes de despesa.
6. **Prestação de contas** — relatório de execução do objeto, de execução financeira e parecer conclusivo do órgão gestor.

Com o dossiê em mãos, a análise segue duas direções. A primeira é financeira: os recursos foram aplicados no objeto e comprovados por documentos idôneos? A segunda é de resultado: as metas do plano de trabalho foram alcançadas e a população foi atendida? A

prestação de contas que apenas junta notas fiscais, sem relato de resultados, é a prestação meramente formal já apontada entre os indícios, e deve ser questionada.

ATENÇÃO

Nem toda “pendência” de prestação de contas gera o impedimento do art. 39, II. O dispositivo fala em entidade **omissa no dever de prestar contas** de parceria anteriormente celebrada. A entidade que apresentou as contas no prazo e aguarda a análise do órgão gestor não está omissa; já a que jamais as apresentou, sim. Antes de afirmar o impedimento, a Câmara deve verificar, nos autos, se houve ou não apresentação. A distinção protege o vereador contra afirmações imprecisas.

A prestação de contas ausente, nos termos do art. 39, II, é impedimento legal a novos repasses. Constatada, a Câmara deve cobrar a regularização e, na inércia do gestor, representar aos órgãos de controle. O objetivo é evitar que a entidade siga recebendo sem prestar contas, situação em que o dano cresce a cada novo repasse. Tempo é elemento decisivo: quanto mais cedo a omissão é apontada, menor o valor exposto.

4.11 Os conselhos como parceiros da fiscalização

Os conselhos de saúde, de educação e de assistência social produzem informação qualificada e têm assento garantido da sociedade civil. A Constituição prevê, ao tratar da assistência social, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, II), e a Lei nº 8.742/1993 e a legislação setorial desdobram essa diretriz em colegiados com composição definida.

A Câmara pode, e deve, aproveitar essa capacidade de produção de informação. Os instrumentos são simples: solicitar as atas das reuniões, que registram o que o gestor informou e o que o conselho decidiu; convidar conselheiros para audiências públicas, de preferência em reunião da comissão temática; e usar os pareceres do conselho como prova, em requerimentos e representações. Uma ata que registra a recusa do gestor em apresentar a prestação de contas do fundo tem valor probatório muito maior que qualquer declaração isolada de vereador.

Fortalecer o controle social é multiplicar a capacidade de fiscalização. Um conselho ativo, somado a uma Câmara atenta, torna muito mais difícil o desvio nas áreas sociais. A Câmara pode, ainda, examinar se a lei de criação do conselho está sendo cumprida, se os mandatos dos conselheiros estão regulares, se há estrutura de apoio para o funcionamento e se as reuniões são realizadas com a periodicidade prevista. Conselho que nunca se reúne é, como já se disse, um alerta.

4.12 Representação nas áreas sociais: quando e como

Esgotadas as providências internas (requerimentos, convocação de agentes, audiências), chega o momento de decidir se a situação exige representação aos órgãos de controle externo. A Constituição atribui ao Legislativo municipal o controle externo do Município, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 31), e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais confere legitimidade para representar. Em termos práticos, o vereador, a Comissão e a Mesa podem encaminhar informações e pedidos de apuração.

Três situações recomendam a representação nas áreas sociais: a constatação de aplicação abaixo do mínimo constitucional, o repasse sem prestação de contas e o desvio de fundo de sua finalidade. A representação deve ser dirigida ao Tribunal de Contas e, havendo indício de improbidade ou de crime, também ao Ministério Público. A razão da duplicidade é a diferença de papéis: o Tribunal de Contas aprecia a regularidade das contas e pode determinar correções e aplicar sanções próprias; o Ministério Público tem legitimidade para propor a ação de improbidade e a persecução penal.

Instrua a representação com os demonstrativos oficiais (SIOPS e SIOPE), os termos de parceria, o plano de trabalho, as atas dos conselhos e as respostas (ou a falta de resposta) aos requerimentos de informação. Nas áreas sociais, o dano costuma ser documentável: há o percentual que faltou, a entidade que não prestou contas, o extrato que mostra a transferência. É a documentação que converte a fiscalização em resultado. Quanto à improbidade, é indispensável recordar que, após a Lei nº 14.230/2021, ela exige conduta dolosa, o que se aprofunda na síntese do caso prático a seguir.¹⁰

4.13 Síntese e caso prático: repasse sem prestação de contas

Nas áreas sociais, fiscalizar é verificar dois eixos. O primeiro é o cumprimento dos mínimos constitucionais (vinte e cinco por cento em educação e quinze por cento em saúde, este com a base de cálculo atual da Lei Complementar nº 141/2012) e das regras do FUNDEB. O segundo é a regularidade dos fundos, dos conselhos e dos repasses, com destaque para o regime do MROSC, que exige chamamento público, plano de trabalho e prestação de contas. Os dados são acessíveis (SIOPS, SIOPE e portais de transparência) e os conselhos são aliados. A documentação setorial dá base sólida a requerimentos e representações.

CASO PRÁTICO

O Município de Serra Azul de Minas repassa, por termo de fomento, recursos à Associação Comunitária Vale Verde, cujos dirigentes são parentes do secretário municipal de Assistência

10. BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 jun. 1992.

Social. A entidade não prestou contas do repasse do ano anterior e não houve chamamento público. Pergunta-se: era possível repassar sem chamamento? A pendência de prestação de contas impedia a nova parceria? Qual o papel do conselho e a quem a Câmara deve representar?

4.13.1 Era possível repassar sem chamamento?

Como regra, não. O art. 24 da Lei nº 13.019/2014 determina que a celebração de termo de colaboração ou de fomento seja precedida de chamamento público, “exceto nas hipóteses previstas nesta Lei”. As exceções são a dispensa e a inexigibilidade, tratadas nos arts. 30 e 31, e exigem justificativa formal que demonstre o enquadramento. No caso, não houve chamamento nem se noticiou motivação de dispensa ou de inexigibilidade. A ausência de seleção pública, somada ao parentesco entre os dirigentes da entidade e um secretário, é agravada pelo risco de escolha pessoal do parceiro, que o chamamento existe para evitar. A resposta é que o repasse, tal como descrito, é irregular, salvo se o Executivo apresentar justificativa que se amolde às hipóteses legais.

4.13.2 A pendência de prestação de contas impedia a nova parceria?

Sim, desde que se confirme que a entidade está omissa. O art. 39, II, impede a celebração de qualquer modalidade de parceria pela organização “omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada”. Se a Associação Vale Verde não apresentou a prestação de contas do repasse do ano anterior, ela estava impedida de firmar o novo termo de fomento. Se, ao contrário, apresentou as contas e elas aguardam análise, o impedimento do inciso II não se configura, embora a fiscalização deva cobrar o exame tempestivo. Daí a importância da verificação documental, conforme a advertência feita no tópico 4.10.

Há ainda o segundo impedimento potencial, o do art. 39, III. Se o secretário de Assistência Social for dirigente de órgão da administração municipal, a vedação se estende a seus cônjuges ou companheiros e a parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, caso sejam dirigentes da entidade. A palavra “parentes” do enunciado do caso, portanto, não basta para concluir: é preciso apurar o grau de parentesco. Pais, filhos, irmãos, avós, netos e sogros, por exemplo, estão dentro do limite de segundo grau; primos, tios e sobrinhos, não. A diligência a requerer é a composição da diretoria, com documentos pessoais, e a relação de parentesco declarada.

4.13.3 O papel do conselho e a quem a Câmara deve representar

O Conselho Municipal de Assistência Social acompanha a execução da política e do fundo: cabe verificar se foi informado da parceria e se apreciou as contas do ano anterior, requerendo as atas e ouvindo seu presidente em audiência. O silêncio do conselho é um segundo alerta.

Em primeiro lugar, a Câmara deve exercer seus meios próprios: requerer ao Executivo a cópia do termo, do plano de trabalho, do processo de seleção ou da justificativa da dispensa, da prestação de contas do ano anterior e da composição da diretoria da entidade. Se a resposta não vier no prazo, a omissão, por si, já é conduta a ser examinada em outro eixo, o da responsabilidade política do Prefeito. Persistindo o quadro, a representação deve ser dirigida ao Tribunal de Contas, por irregularidade na celebração e na gestão da parceria, e ao Ministério Público, havendo indício de improbidade ou de crime.

SÍNTESE DIDÁTICA — JURISPRUDÊNCIA-CHAVE DO CASO

Síntese elaborada para fins didáticos. Não se trata de transcrição de acórdão. Fundamentos: Lei nº 13.019/2014, art. 39, II e III; Lei nº 8.429/1992, arts. 10 e 11, caput (redação da Lei nº 14.230/2021).

“Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:”

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:”

As duas transcrições acima são, respectivamente, a cabeça do art. 10 e a do art. 11 da Lei nº 8.429/1992. A síntese que o caso comporta é a seguinte: (1) a pendência de prestação de contas, quando configure omissão, impede nova parceria, nos termos do art. 39, II, da Lei nº 13.019/2014; (2) o repasse a entidade ligada a agente político, sem chamamento, é irregular e pode ser indício de improbidade; (3) o simples descumprimento da lei, porém, não basta para a condenação por improbidade: após a Lei nº 14.230/2021, exige-se conduta dolosa, e a configuração do dolo depende de provas do fim ilícito, e não apenas da irregularidade formal. A irregularidade administrativa é, portanto, o ponto de partida do exame, e não sua conclusão.

A exigência de dolo foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar a aplicação da Lei nº 14.230/2021 no tempo. A tese transcrita a seguir interessa ao vereador porque calibra a expectativa quanto ao resultado de eventual ação: a representação bem instruída deve apontar elementos que revelem intenção, como o conhecimento prévio do impedimento, a ligação pessoal entre o gestor e a entidade e a repetição dos repasses mesmo após alertas.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18/08/2022. DJe nº 251, de 09/12/2022.

“1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;”

Trata-se do primeiro item da tese de repercussão geral. Os demais itens disciplinam a aplicação da lei nova no tempo e não são necessários ao caso. No exame do caso do Município de Serra Azul de

Minas, o ponto é que a representação ao Ministério Público não deve afirmar improbidade como conclusão, e sim relatar os fatos e as irregularidades documentadas, indicando os elementos que sugerem a presença de dolo.¹¹

TEXTO LEGAL

Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 2º e 3º (redação da Lei nº 14.230/2021)

“§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”

Portanto, o caminho adequado para a Câmara é o seguinte: formalizar o requerimento de informações; reunir a documentação; ouvir o conselho; e, confirmados a ausência de chamamento, a omissão na prestação de contas e o vínculo entre a diretoria da entidade e o secretário, encaminhar representação ao Tribunal de Contas, para exame da irregularidade, e ao Ministério Público, para apuração de eventual improbidade, descrevendo os fatos sem antecipar juízo de culpa. Esse procedimento protege o vereador contra o risco de imputação precipitada e fortalece a credibilidade da fiscalização.

Resumo executivo

- As áreas de saúde e educação têm pisos constitucionais de aplicação: vinte e cinco por cento da receita de impostos e transferências em educação (CF, art. 212) e quinze por cento em saúde (CF, art. 198, § 2º, III, e LC 141/2012, art. 7º).
- A base de cálculo da saúde foi atualizada: o art. 7º da LC 141/2012, na redação da LC 227/2026, inclui o imposto do art. 156-A da Constituição; evite citar a redação original de 2012.
- A aplicação abaixo do mínimo é irregularidade grave e repercute na apreciação das contas pelo Tribunal de Contas.
- O FUNDEB, permanente desde a EC 108/2020 e regulado pela Lei 14.113/2020, exige que proporção não inferior a setenta por cento de seus recursos seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 26).
- Não confunda as bases de cálculo: os 25% da Constituição incidem sobre a receita de impostos e transferências; os 70% do FUNDEB incidem sobre os recursos do fundo.

11. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, j. 18 ago. 2022. DJe nº 251, 9 dez. 2022.

- Fundos garantem vinculação e rastreabilidade; conselhos garantem controle social. Conselho esvaziado ou que nunca se reúne é, em si, alerta.
- O SUAS organiza a assistência social com base na LOAS; fiscaliza-se a regularidade dos repasses, o funcionamento de CRAS e CREAS e a prestação de contas ao conselho.
- O MROSC (Lei 13.019/2014) disciplina as parcerias com OSCs: termo de colaboração (iniciativa da Administração) e termo de fomento (iniciativa da entidade) envolvem recursos; o acordo de cooperação não os envolve.
- O chamamento público é a regra (art. 24); dispensa e inexigibilidade são exceções motivadas (arts. 30 e 31).
- O art. 39 impede a parceria com entidade omissa na prestação de contas de parceria anterior (inciso II) e com dirigente ligado a membro de Poder ou dirigente de órgão da mesma esfera, ou a seus cônjuges e parentes até o segundo grau (inciso III).
- Os indícios de irregularidade levam a requerimentos de informação; a soma deles, com documentos (SIOPS, SIOPE, termos, atas), sustenta representação ao Tribunal de Contas e, havendo indício de improbidade ou crime, ao Ministério Público.
- A improbidade exige dolo (Lei 8.429/1992, arts. 1º, 10 e 11, após a Lei 14.230/2021): a irregularidade administrativa é ponto de partida, não conclusão.

Questões para fixação

1. Quanto ao piso constitucional de educação aplicável aos Municípios, assinale a alternativa correta.
 - a. Dez por cento da receita corrente líquida.
 - b. Vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
 - c. Quinze por cento da receita própria do Município.
 - d. Setenta por cento dos recursos do FUNDEB, calculados sobre a receita de impostos.
2. A respeito do piso de saúde municipal, é correto afirmar que:
 - a. O percentual é de vinte e cinco por cento, igual ao da educação.
 - b. O art. 7º da LC 141/2012 jamais foi alterado desde sua edição.
 - c. O percentual é de quinze por cento, e a base de cálculo do art. 7º da LC 141/2012 foi atualizada pela LC 227/2026, com a inclusão do imposto do art. 156-A da Constituição.
 - d. O piso de saúde incide apenas sobre a arrecadação própria de IPTU e ISS.

3. Em relação ao FUNDEB, assinale a alternativa correta.
 - a. Proporção não inferior a 70% dos recursos anuais do fundo deve ser destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
 - b. O percentual de 70% incide sobre a receita de impostos que serve de base aos 25% da educação.
 - c. O conselho de acompanhamento e controle social é facultativo.
 - d. O fundo foi extinto pela Emenda Constitucional nº 108/2020.
4. O Município pretende repassar recursos financeiros a uma associação por meio de acordo de cooperação. Segundo o art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014:
 - a. O instrumento é adequado, desde que haja plano de trabalho.
 - b. O instrumento é adequado quando a proposta parte da Administração.
 - c. O instrumento é inadequado, pois o acordo de cooperação se destina a parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros.
 - d. O instrumento é adequado, pois dispensa chamamento e prestação de contas em qualquer hipótese.
5. Segundo o art. 39, II, da Lei nº 13.019/2014, fica impedida de celebrar parceria a organização da sociedade civil que:
 - a. Tenha sede em Município vizinho.
 - b. Esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada.
 - c. Tenha menos de um ano de existência, em qualquer hipótese.
 - d. Já tenha firmado termo de fomento com outro ente.
6. Sobre a configuração de improbidade administrativa nos repasses irregulares a entidades, após a Lei nº 14.230/2021, é correto afirmar que:
 - a. Basta a irregularidade formal do repasse, independentemente de intenção do agente.
 - b. A modalidade culposa foi mantida no art. 10.
 - c. Exige-se conduta dolosa, entendida como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente.
 - d. A improbidade só pode ser reconhecida pelo Tribunal de Contas.
7. Explique a diferença entre termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, indicando qual deles pode ser usado quando há transferência de recursos financeiros e quais cuidados a Câmara deve ter ao conferir o instrumento utilizado em um repasse.
8. A Câmara Municipal de Serra Azul de Minas recebe a informação de que o Município repassou verbas, por termo de fomento, a uma associação dirigida pela irmã do secretário de Saúde, sem chamamento público e sem que a entidade tenha apresentado as contas da

parceria anterior. Descreva as diligências que a Câmara deve adotar, os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 aplicáveis, os órgãos a quem pode representar e o cuidado a observar quanto à imputação de improbidade.

Leitura complementar

- Constituição da República, arts. 198, 204 e 212 – texto-base dos pisos e da participação social nas áreas de saúde, assistência e educação.
- Lei Complementar nº 141/2012 – regulamenta o piso de saúde e as despesas que contam para o cumprimento do mínimo; leia sempre a redação atualizada no Planalto.
- Lei nº 14.113/2020 – regulamenta o FUNDEB; leia o art. 26 e as regras sobre o conselho de acompanhamento e controle social.
- Lei nº 13.019/2014 – texto integral do MROSC; arts. 2º, 24, 30, 31, 39 e 63 a 72 formam o núcleo da fiscalização.
- Lei nº 8.742/1993 – LOAS, para compreender a organização do SUAS, dos fundos e dos conselhos de assistência social.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – capítulo sobre parcerias com o terceiro setor.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* – capítulo sobre o terceiro setor e controle da Administração.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa* – sobre elemento subjetivo e atos lesivos ao erário.
- Portais SIOPS e SIOPE – bases oficiais para conferência independente dos percentuais de saúde e educação.

MÓDULO 5

Ferramentas Internas de Controle e Análise de Dados Públicos



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Ferramentas Internas de Controle e Análise de Dados Públicos

SITUAÇÃO-PROBLEMA

O vereador Antônio Resende, do Município fictício de Serra Azul de Minas, protocola requerimento pedindo cópia dos contratos de uma obra de pavimentação que está parada há meses. Semanas depois, sem resposta alguma, ouve de um assessor do gabinete do prefeito que “requerimento não obriga o prefeito a nada”. Será mesmo? E se grande parte do que ele procura já estivesse publicada, à espera de leitura, nos relatórios fiscais e nos portais de transparência que ninguém na Câmara consulta? Este módulo mostra que o vereador dispõe de dois caminhos complementares: exigir a informação que o Executivo detém e saber extrair, com método, a informação que já é pública.

Nos módulos anteriores, o controle legislativo foi examinado sob a ótica das competências constitucionais e dos grandes instrumentos de fiscalização. Neste quinto módulo, a perspectiva é mais prática e mais cotidiana. Trata-se das ferramentas que o vereador e o assessor legislativo manejam semana após semana: o requerimento de informação, a ouvidoria e a controladoria da própria Câmara, a Lei de Acesso à Informação, os portais de transparência, os relatórios fiscais e os painéis dos Tribunais de Contas.

A tese que atravessa o módulo é simples: fiscalizar bem não é fiscalizar muito, é fiscalizar com método. O método tem três momentos, que se retroalimentam. Primeiro, ler os dados públicos para formular perguntas precisas. Segundo, dirigir ao Executivo requerimentos específicos, fundamentados e protocolados. Terceiro, documentar tudo e converter a informação obtida (ou a falta dela) em providência formal perante o órgão competente. Quem domina esse ciclo transforma suspeita em indício e indício em providência, sem depender de informação filtrada e sem se expor à acusação de perseguição política.

5.1 O requerimento de informação: fundamento e alcance

O requerimento de informação é o instrumento mais imediato de que dispõe o vereador. Trata-se de proposição, regulada pelo Regimento Interno da Câmara, por meio da qual o parlamentar, ou a Casa, solicita ao Prefeito ou a seus auxiliares dados, documentos e esclarecimentos sobre a administração municipal. A resposta que ouviu o vereador de Serra Azul de Minas, segundo a qual o requerimento seria mero pedido de cortesia, revela um equívoco recorrente: confundir a forma simples do instrumento com a ausência de força jurídica. A simplicidade do ato não lhe retira o fundamento constitucional.

O fundamento está em três camadas. A primeira é o direito fundamental de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, previsto no art. 5º, XXXIII,

da Constituição Federal.¹ A segunda é o princípio da publicidade, inscrito no art. 37 da Constituição, que faz da transparência a regra e do sigilo a exceção, como sublinha a doutrina administrativista.² A terceira é a própria função fiscalizadora da Câmara, decorrente do art. 31 da Constituição, segundo o qual a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo mediante controle externo.³ Quem tem o dever de fiscalizar precisa ter o poder de se informar. Na lição de Hely Lopes Meirelles, o poder de fiscalizar pressupõe o poder de informar-se, e negar informação à Câmara é obstar a própria função de controle.⁴

É preciso, contudo, afinar a base normativa. O art. 50, § 2º, da Constituição, que autoriza as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado a encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado, é regra do Congresso Nacional. Sua aplicação ao âmbito municipal se dá por simetria, por meio da Lei Orgânica e do Regimento Interno de cada Câmara, que costumam reproduzir a obrigação de o Prefeito responder aos pedidos da Casa em prazo certo. Por isso, a primeira providência de quem redige um requerimento é verificar o que dizem a Lei Orgânica e o Regimento do seu Município: é neles que estão o prazo, o rito de aprovação e a eventual necessidade de deliberação plenária.

O ponto mais delicado, e mais debatido, é saber quem pode requerer. Aqui o Supremo Tribunal Federal fixou um marco que todo vereador deve conhecer: o Tema 832 da repercussão geral. O caso nasceu em Minas Gerais,⁵ quando um vereador de Guiricema pediu diretamente ao chefe do Executivo informações e documentos sobre a gestão municipal, e o pedido foi indeferido.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 865.401/MG (Tema 832 da Repercussão Geral). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 25/04/2018. DJe 19/10/2018.

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

“3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.”

Leitura correta da tese: o vereador, ainda que isoladamente, tem direito de acesso à informação como qualquer cidadão, porque o mandato não o despe da cidadania. A tese não cria, por si só, um poder de requisição ou de fiscalização individual do vereador, nem substitui o requerimento

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

2. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

3. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

4. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 865.401/MG (Tema 832)*. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 25 abr. 2018. DJe 19 out. 2018.

deliberado pela Câmara. Ela garante um piso de acesso, que o Regimento e a Lei Orgânica podem reforçar, mas não podem suprimir.

Há, portanto, duas portas de entrada. Na primeira, o requerimento é aprovado ou encaminhado pela Mesa ou pelo Plenário como ato da Casa, e invoca-se a função fiscalizadora do art. 31. Na segunda, o vereador age como cidadão e pede com base no art. 5º, XXXIII, e na Lei de Acesso à Informação, o que lhe assegura prazo de resposta, motivação da negativa e recurso. A boa técnica recomenda invocar as duas bases no mesmo documento, de modo que a eventual recusa do Executivo não encontre abrigo em nenhuma delas.

ATENÇÃO

A expressão “requerimento não obriga o prefeito a nada” é imprecisa. O requerimento de informação regularmente formulado gera dever de resposta, e a recusa injustificada ou a resposta evasiva pode ter consequências políticas, administrativas e judiciais, examinadas nas seções seguintes. O que o requerimento não faz é, por si só, aplicar sanção: ele abre o caminho para que o descumprimento seja demonstrado e, se for o caso, levado aos órgãos competentes.

5.2 Prazos e efeitos do descumprimento

Todo dever de responder pressupõe um prazo. O Regimento Interno e a Lei Orgânica costumam fixá-lo, e a prática das Câmaras mineiras situa-o, em geral, entre quinze e trinta dias, prorrogáveis mediante justificativa. Esses números variam de Município para Município e devem ser conferidos nos textos locais. Quando o requerimento invoca a Lei de Acesso à Informação, aplica-se ainda o regime federal de prazos, que funciona como piso nacional de transparência.⁶ Vencido o prazo sem resposta idônea, caracteriza-se o descumprimento, e é essa caracterização que dá início à escalada de providências.

A Lei nº 12.527/2011 estrutura a resposta em duas etapas. Se a informação está disponível, o acesso deve ser imediato. Se não for possível, o órgão tem de se manifestar em prazo não superior a vinte dias, com uma de três condutas: indicar data, local e modo de acesso; expor as razões de fato ou de direito da recusa; ou informar que não possui o documento e indicar quem o detém.

TEXTOS LEGAIS

Lei nº 12.527/2011, art. 11, caput e § 1º

“Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou

6. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

obter a certidão; II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.”

O § 2º do mesmo artigo permite prorrogar o prazo por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual o requerente deve ser cientificado. Observe-se o que isso significa na prática: a Lei não admite o silêncio, nem a resposta que nada responde. Ao contrário, a resposta “está em levantamento”, sem data e sem indicação de onde e como o documento será entregue, não satisfaz nenhuma das três hipóteses do § 1º. É resposta formalmente existente, mas materialmente inidônea.

Contra a negativa, a Lei assegura recurso. O interessado dispõe de dez dias, contados da ciência da decisão, para recorrer à autoridade hierarquicamente superior, que terá cinco dias para se manifestar.

TEXTO LEGAL

Lei nº 12.527/2011, art. 15, caput e parágrafo único

“Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência. Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.”

As consequências do descumprimento escalam de acordo com a gravidade e a reiteração. O primeiro degrau é a reiteração formal do pedido, com fixação de novo prazo. O segundo é a comunicação formal à Presidência da Câmara e, quando for o caso, ao controle interno do Executivo. O terceiro é a representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas. O quarto é o mandado de segurança para garantir o acesso, tratado na seção 5.13. O quinto, nos casos mais graves e reiterados, é a apuração política da conduta do Prefeito, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967, cujo art. 4º, inciso III, é transcrito abaixo.⁷

TEXTO LEGAL

Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, caput e inciso III

“Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...] III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;”

7. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF.

Dois elementos do inciso III merecem destaque, porque são os que decidem se a infração se configura. O primeiro é a expressão “sem motivo justo”: o Prefeito que justifica, de maneira plausível e documentada, a impossibilidade de atender, não incorre na infração. O segundo é a cláusula “quando feitos a tempo e em forma regular”: o pedido tem de ser tempestivo, formalmente correto e dirigido à autoridade competente. Um requerimento mal redigido, sem prazo ou sem protocolo, dá ao Executivo o argumento de que o pedido não foi feito em forma regular. Daí a importância do modelo estudado na seção 5.9.

ATENÇÃO

O art. 24 da Lei nº 12.527/2011 cuida dos prazos de classificação de informações sigilosas, não dos prazos de resposta a pedidos. Os prazos de resposta e de recurso de que trata este módulo estão nos arts. 11 e 15. Já a cassação do Prefeito pelo art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 não é consequência automática do silêncio: depende de denúncia, do rito do art. 5º, do contraditório e do voto de dois terços dos membros da Câmara.

5.3 Formulando um requerimento eficaz

Um bom requerimento é específico, fundamentado e verificável. A diferença entre o requerimento genérico e o requerimento eficaz é a diferença entre dar ao Executivo uma saída fácil e fechar-lhe as saídas. Se o vereador pede “informações sobre a obra de pavimentação”, o Prefeito pode responder com um ofício de duas linhas contando que a obra segue seu curso. Se pede “cópia do contrato nº 045/2025, dos termos aditivos, das medições e dos comprovantes de pagamento da obra de pavimentação da Rua das Acácias, no período de janeiro de 2025 a setembro de 2026”, qualquer resposta que não entregue esses documentos é, por definição, incompleta e demonstrável como tal.

Há quatro qualidades que o assessor legislativo deve perseguir. A primeira é a especificidade do objeto: identificar o contrato, o processo, o período e o tipo de documento. A segunda é a fundamentação: indicar o dispositivo que ampara o pedido (Regimento Interno, Lei Orgânica, art. 5º, XXXIII, da Constituição, Lei nº 12.527/2011). A terceira é o prazo: fixar um prazo coerente com o texto regimental ou com o art. 11 da LAI. A quarta é a antecipação das consequências do descumprimento, em tom institucional, sem ameaça e sem adjetivos.

Há, também, o aspecto da motivação, que separa o controle legítimo do assédio institucional. Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração é legítimo quando se mantém nos limites de suas atribuições constitucionais e tem finalidade pública.⁸ O requerimento que pede, por lote e sem critério, centenas de documentos sem relação com um fato determinado, apenas para sobrecarregar a máquina, expõe o vereador à crítica de abuso e dá ao gestor o pretexto para alegar “motivo

8. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

justo” de não atender. Pedido fundamentado e proporcional é, ao mesmo tempo, mais eficaz e mais seguro.

EXEMPLO PRÁTICO

Em vez de “Requeiro informações sobre as contratações da Secretaria de Obras”, o assessor da Câmara de Serra Azul de Minas redige: “Requeiro, com fundamento no art. 5º, XXXIII, da Constituição, na Lei nº 12.527/2011 e no art. 120 do Regimento Interno (dispositivo ilustrativo), cópia integral do processo administrativo da Concorrência nº 03/2025, do contrato dela decorrente, dos aditivos, das medições e das notas fiscais, no prazo de vinte dias”. O segundo texto é um pedido que já nasce como peça apta a instruir futura representação.

5.4 A ouvidoria e a controladoria da Câmara

A fiscalização feita apenas por requerimentos individuais costuma ser reativa: espera o fato aparecer, e depois corre atrás dele. A Câmara pode e deve ir além, estruturando órgãos próprios que recebam demandas, apurem e produzam informação técnica de modo permanente. Dois deles se destacam: a ouvidoria e a controladoria interna do Legislativo. Sua criação depende de lei ou resolução da Câmara, observados os limites de despesa e de pessoal que a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem ao Poder Legislativo municipal.

A ouvidoria capta o olhar do cidadão. Recebe reclamações, sugestões, denúncias e pedidos de informação, registra-os, encaminha-os e acompanha a resposta. A Lei nº 12.527/2011 determina que os órgãos públicos criem serviços de informações ao cidadão, o que aproxima a ouvidoria da estrutura de acesso exigida por essa lei. Do ponto de vista do vereador, a ouvidoria é uma fonte de pautas: os problemas que se repetem nas reclamações indicam onde a fiscalização deve se concentrar.

A controladoria interna da Câmara, por sua vez, é o suporte técnico. Seus servidores, de preferência concursados e com formação em contabilidade, direito ou administração, analisam relatórios fiscais, conferem a regularidade da própria despesa do Legislativo e assessoram as comissões na leitura de contratos, balanços e prestações de contas. É diferente do controle interno do Poder Executivo, a que se refere o art. 31 da Constituição, que fiscaliza a Prefeitura. Os dois sistemas se complementam, mas não se confundem, e um não substitui o outro.

Bem utilizados, esses órgãos qualificam requerimentos e sustentam representações com análise profissional, e não apenas com intuição política. Um parecer da controladoria que aponta, com números, que determinado fornecedor recebeu em seis meses valor superior ao limite de dispensa de licitação é um insumo muito mais forte do que a afirmação genérica de que “há algo errado nessa contratação”.

5.5 A LAI e os portais de transparência na prática

Há duas formas de acesso a dados públicos, e o fiscalizador eficiente conhece ambas. A primeira é a chamada transparência ativa: o ente público tem o dever de divulgar, por iniciativa própria, certas informações, sem que ninguém precise pedir. A segunda é a transparência passiva: a informação não está publicada, o cidadão (ou o vereador) a requer, e o órgão deve responder nos prazos da Lei de Acesso à Informação. A primeira é regida, no campo fiscal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009; a segunda, pela Lei nº 12.527/2011.

A Lei Complementar nº 131/2009⁹ acrescentou ao art. 48 da LRF a exigência de liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Com as alterações posteriores, a referência atual é ao art. 48, § 1º, II e III, e ao art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 48-A define o conteúdo mínimo do que deve estar disponível.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 101/2000, art. 48-A (acrescentado pela LC nº 131/2009)

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

Observe-se que o dispositivo ainda remete, em seu texto, ao “parágrafo único do art. 48”, que a Lei Complementar nº 156/2016 transformou em § 1º. É um descuido de redação que não altera o sentido, mas que o assessor deve conhecer para não achar que a norma foi revogada. O que interessa para a prática é a lista: número do processo, bem ou serviço, beneficiário do pagamento e licitação correspondente, no momento da realização da despesa, além do lançamento e do recebimento da receita. O portal que não traz esses dados descumpra a lei.

Há também um dispositivo pouco lembrado e muito útil ao vereador. A mesma Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou à LRF o art. 73-A, que legitima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a denunciar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público o descumprimento das regras de transparência.

9. BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 73-A (acrescentado pela LC nº 131/2009)**

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

O fiscalizador eficiente combina os dois caminhos. Usa o portal de transparência para o monitoramento contínuo (acompanhar empenhos, pagamentos, contratos e folha) e a LAI para aprofundar pontos específicos, exigindo o processo administrativo completo, o parecer jurídico ou a planilha de medição que o portal não mostra. Portal incompleto ou desatualizado é, em si, irregularidade sujeita a cobrança, e a cobrança pode ser formalizada por requerimento ou por denúncia com base no art. 73-A.

Quadro 5.1 — Transparência ativa e transparência passiva

Aspecto	Transparência ativa	Transparência passiva
Iniciativa	Do ente público, independentemente de pedido	Do interessado, mediante requerimento
Base normativa	LRF, arts. 48 e 48-A (LC nº 131/2009)	Lei nº 12.527/2011, arts. 11 e 15
Instrumento	Portal de transparência, publicações oficiais	Pedido de acesso, requerimento de informação
Uso principal	Monitoramento contínuo e identificação de indícios	Aprofundamento de pontos específicos
Se falhar	Cobrança, denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (art. 73-A)	Recurso à autoridade superior (art. 15) e medidas judiciais

5.6 RREO e RGF: onde encontrar e o que observar

Dois relatórios dominam a fiscalização fiscal do Município: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Ambos são publicados no portal do Município e, além disso, encaminhados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), mantido pelo Tesouro Nacional, que concentra os dados fiscais de todos os entes da Federação e permite comparações. O vereador que aprende a localizar e interpretar essas peças ganha autonomia de análise, sem depender de informação filtrada pelo Executivo.

O RREO é bimestral. A LRF¹⁰ determina que o relatório abranja todos os Poderes e o Ministério Público e seja publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

10. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 52, caput**

“Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:”

O RREO mostra o balanço da execução: quanto se previu e quanto se arrecadou de receita, quanto se autorizou e quanto se executou de despesa, em comparação com o planejado. É o relatório que revela, por exemplo, se a arrecadação está abaixo do previsto e se o Executivo precisa, por isso, limitar empenhos.

O RGF, por sua vez, é quadrimestral, e é emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF. Dele constam os dados mais sensíveis para o controle: o percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida, o montante da dívida consolidada, as garantias e as operações de crédito. Um detalhe de grande interesse para a Câmara é que o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Legislativo é assinado também pelo Presidente da Casa e pelos membros da Mesa Diretora.

TEXTO LEGAL**Lei Complementar nº 101/2000, art. 54, caput**

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:”

O inciso II do art. 54 prevê a assinatura do “Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo”. A consequência é prática: a Câmara não é mera espectadora dos relatórios fiscais, porque produz e assina o seu, e responde por ele. O vereador que conhece o RGF da própria Casa está mais bem preparado para cobrar do Executivo a mesma transparência.

Ao ler esses relatórios, o fiscalizador deve fixar três perguntas simples. Primeiro: a despesa com pessoal está perto dos limites da LRF? Segundo: a receita realizada acompanha a prevista, ou o Executivo está empenhando acima do que arrecada? Terceiro: o relatório foi publicado no prazo, com assinatura e em formato acessível? Respostas negativas a qualquer delas já bastam para formular um requerimento preciso. A doutrina de Régis Fernandes de Oliveira sobre o direito financeiro lembra que a transparência fiscal é pressuposto do planejamento e do controle da atividade financeira do Estado.¹¹

Quadro 5.2 — RREO e RGF em comparação

11. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Critério	RREO	RGF
Periodicidade	Bimestral	Quadrimestral
Fundamento	LRF, art. 52	LRF, art. 54
O que mostra	Execução da receita e da despesa em relação ao orçado	Despesa com pessoal, dívida, garantias e operações de crédito
Quem assina	Responsáveis indicados na legislação fiscal	Titulares dos Poderes e órgãos, inclusive a Mesa Diretora da Câmara
Onde consultar	Portal do Município e SICONFI	Portal do Município e SICONFI

ATENÇÃO

Os prazos de periodicidade e de publicação podem ter regime diferenciado para Municípios de menor população, conforme as opções previstas na própria LRF. Antes de apontar atraso, confira o regime aplicável ao Município. Os dados também não dispensam a comparação com o que consta no portal: divergência entre o que foi publicado no portal e o que foi enviado ao SICONFI é indício que merece requerimento específico.

5.7 Dados abertos: cruzamentos que revelam indícios

A expressão “fiscalização 4.0”, usada no curso, descreve um modo de controlar que nasce do cruzamento de dados. Nenhum dado isolado diz muito: o valor de um empenho, a lista de fornecedores, a folha de pagamento, o índice de aplicação em saúde. O que revela padrões é a comparação entre fontes e entre Municípios semelhantes. Para isso, existem bases públicas que o vereador e o assessor podem consultar sem pedir autorização a ninguém.

As principais fontes são o SICONFI, do Tesouro Nacional, para dados fiscais comparáveis; o portal de transparência do Município, para empenhos, pagamentos, contratos, diárias e folha; o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para editais, contratos e atas de registro de preços; os sistemas de informações sobre orçamentos públicos em saúde e em educação (SIOPS e SIOPE), para a aplicação dos percentuais mínimos; e os painéis dos Tribunais de Contas, tema da próxima seção. A lógica é que cada fonte responde a uma pergunta, e a combinação responde a perguntas que nenhuma delas responde sozinha.

Os padrões que os dados revelam são conhecidos: gastos muito acima da média regional, fornecedor que vence sempre, aumento súbito de despesas em fim de mandato, empenhos fracionados abaixo do limite de dispensa, crescimento atípico de contratações diretas. Cada um desses sinais, isoladamente, não prova irregularidade. Há explicações legítimas: uma emergência, uma obra concentrada, uma peculiaridade local. O indício estatístico não prova, mas orienta o requerimento certo.

A literatura sobre controle contemporâneo destaca, nesse ponto, a ideia de controle orientado por risco: como os recursos de fiscalização são escassos, convém priorizar o que os dados apontam como mais provável de apresentar irregularidade. Para uma Câmara pequena, com poucos assessores, isso é a diferença entre dispersar esforço em dezenas de assuntos e concentrá-lo em dois ou três com real potencial de apuração.

CONCEITO-CHAVE

Indício é o sinal, extraído de dados ou documentos, de que um fato merece apuração. Não é prova, não é acusação e não autoriza conclusão sobre responsabilidade. Sua função é orientar a pergunta que será feita ao Executivo. Quem confunde indício com prova converte a fiscalização em denúncia sem lastro e se expõe a responder por ela.

5.8 Os painéis e ferramentas do Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas mantêm painéis e sistemas públicos de acompanhamento da gestão municipal, com indicadores de pessoal, endividamento, aplicação em saúde e educação e informações sobre a situação fiscal dos Municípios. São ferramentas valiosas e, em geral, subutilizadas pelas Câmaras. O art. 31, § 1º, da Constituição prevê que o controle externo da Câmara é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; aproveitar os instrumentos que o Tribunal disponibiliza é a forma mais barata e mais imediata de exercer essa colaboração.

No caso de Minas Gerais, a página oficial do Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG) indica, entre outros, os seguintes instrumentos: o “Fiscalizando com o TCE”, cuja descrição oficial é a de que “Disponibiliza diversas informações orçamentárias e financeiras dos municípios mineiros e do Estado de Minas Gerais.” (<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>), que reúne também o módulo do Índice de Efetividade da Gestão Estadual e Municipal (IEGM); o Portal da Transparência do próprio Tribunal; o Portal de Análise de Dados; e o portal de Dados Abertos. Para o capítulo da fiscalização inteligente, o painel mais adequado é o “Fiscalizando com o TCE”, cujo nome exato deve ser usado em requerimentos e petições, evitando denominações aproximadas.

ATENÇÃO

O SICOM, também mantido pelo TCE/MG, não é painel de consulta: é o sistema pelo qual os órgãos municipais enviam ao Tribunal as informações de suas prestações de contas. Na prática, o Município alimenta o SICOM, e o Tribunal devolve ao público parte desses dados por meio de painéis como o “Fiscalizando com o TCE”. Não confunda o sistema de envio com a ferramenta de consulta ao citar a fonte de um dado em requerimento.

Quanto à orientação do Tribunal sobre o tema, convém uma advertência de método. O curso fala em orientação consolidada do TCE/MG no sentido de incentivar o uso, pelas

Câmaras, dos sistemas e alertas do controle externo estadual como apoio à fiscalização municipal. Trata-se aqui de síntese didática, e não de precedente com número: o que sustenta a afirmação é a lógica do art. 31 da Constituição, que prevê a atuação conjunta da Câmara e do Tribunal, e a própria disponibilização pública dos painéis, que existem para ser consultados. O assessor não deve, portanto, citar “consulta do TCE/MG” ou “decisão do Tribunal” para amparar a recomendação, sob pena de atribuir à Corte o que ela não afirmou naquele documento.

Na rotina, a consulta ao painel antecede o requerimento. Antes de pedir explicações sobre a despesa com pessoal do Município de Serra Azul de Minas, o assessor consulta os indicadores publicados, compara com Municípios de porte semelhante e só então redige o pedido, já com a pergunta delimitada. O requerimento passa a citar a fonte, o período e a divergência observada, o que torna a resposta evasiva mais difícil e a eventual representação ao Tribunal mais bem fundamentada.

5.9 Construindo um requerimento-modelo

Sabendo o que pedir, de quem pedir e com que base, resta organizar o requerimento. A estrutura recomendada tem cinco partes, que o quadro e o esquema a seguir sintetizam. A forma, nesse tipo de peça, protege o conteúdo: o requerimento regular é o que preenche a cláusula “a tempo e em forma regular” do art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 e afasta a alegação de que o pedido era vago, informal ou dirigido a quem não tinha atribuição.

ESQUEMA — ESTRUTURA DO REQUERIMENTO-MODELO

1. **Identificação e fundamento normativo** — requerente, cargo, dispositivos do Regimento Interno, da Lei Orgânica, do art. 5º, XXXIII, da Constituição e da Lei nº 12.527/2011.
2. **Objeto específico** — documentos descritos com número, período e natureza (contrato, aditivos, medições, notas fiscais, comprovantes de pagamento).
3. **Prazo** — prazo regimental ou o do art. 11 da LAI, com indicação da data-limite.
4. **Advertência quanto ao descumprimento** — menção institucional às consequências legais da omissão, sem tom de ameaça.
5. **Protocolo com comprovante** — entrega ao setor competente, com recibo, e registro da data.

O protocolo é o marco inicial da contagem do prazo e a prova de que o pedido foi feito. Sem ele, a discussão sobre o descumprimento vira disputa de versões. Por isso, a regra de ouro é guardar cópia protocolada do requerimento e anotar a data em controle próprio. Se a resposta não vier ou for evasiva, esse conjunto documental já constitui a base da reiteração e da eventual representação.

Dois cuidados completam a peça. O primeiro é dirigir o pedido à autoridade correta: o Prefeito, ou o Secretário competente, conforme o Regimento. O segundo é manter linguagem sóbria e objetiva. O requerimento é peça institucional,¹² e, potencialmente, documento que será lido por promotor, conselheiro de Tribunal de Contas ou juiz. Opiniões políticas, adjetivos e ataques pessoais não pertencem a ele e só enfraquecem a posição de quem o assina.

EXEMPLO PRÁTICO

O vereador Antônio Resende reformula seu pedido sobre a obra parada. Menciona o fundamento constitucional e legal, descreve o contrato e as medições por número e período, fixa vinte dias, anota que a recusa injustificada poderá ser comunicada ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, e protocola o documento com recibo. Quando o Executivo responde com evasivas, ele já tem em mãos o que precisa para reiterar com segurança.

5.10 O cruzamento de dados na busca do indício

A técnica do cruzamento pode ser mostrada com um exemplo concreto. O assessor da Câmara extrai do portal de transparência a lista de empenhos de determinada Secretaria, que traz o número do processo, o objeto e o beneficiário, como exige o art. 48-A da LRF. Em seguida, consulta no PNCP os editais e contratos publicados no mesmo período. Por fim, compara os valores contratados com a pesquisa de preços disponível e com os valores praticados por Municípios vizinhos, que os painéis do Tribunal de Contas ajudam a localizar.

Desse cruzamento podem surgir anomalias: um fornecedor que vence sempre, preços acima da referência, empenhos fracionados no mesmo objeto, pagamentos sem contrato correspondente no PNCP. Cada anomalia vira uma pergunta objetiva ao Executivo, e não uma acusação. Em vez de “o Prefeito está favorecendo a empresa X”, o requerimento indaga: “Por que a empresa X recebeu onze empenhos de valor inferior ao limite de dispensa, no mesmo semestre e para o mesmo objeto? Solicita-se cópia dos processos de contratação e a justificativa técnica do parcelamento”.

O método é iterativo: dado gera pergunta, pergunta gera resposta (ou silêncio), e ambos alimentam a próxima diligência. A resposta pode dissipar a suspeita, e isso é um resultado legítimo da fiscalização: informa a Câmara, protege o gestor honesto e evita denúncias infundadas. Pode também confirmar o indício, abrindo o caminho para a providência formal. E o silêncio, como se verá, é ele próprio um dado a documentar. A fiscalização deixa de ser episódica e passa a ser um processo contínuo e documentado.

Há ainda um ganho político e institucional. O controle baseado em evidências reduz a seletividade, isto é, a impressão de que a Câmara só fiscaliza o adversário, e aumenta a

12. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

legitimidade da atuação perante a população e perante os órgãos de controle. Um requerimento que cita fontes públicas conferíveis por qualquer pessoa é difícil de desqualificar como perseguição.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município fictício de Pedra Branca do Sul, a comissão de fiscalização observa que a mesma empresa de materiais de construção aparece, no portal, com nove empenhos mensais de valor muito próximo, todos abaixo do teto de dispensa, para a mesma Secretaria. O PNCP não registra contrato correspondente. A comissão não conclui pela irregularidade: formula quatro perguntas objetivas, anexa as telas do portal com data de captura e aguarda a resposta no prazo.

5.11 Da informação obtida à providência

Informação obtida é meio, não fim. O vereador que levanta dados, obtém documentos e detecta irregularidade, mas não toma providência, converte a fiscalização em exercício intelectual. O sistema constitucional dá à Câmara um conjunto escalonado de respostas, e a escolha entre elas depende da natureza e da gravidade do fato.

No plano interno, a Câmara pode requerer a correção do ato, convocar o responsável a prestar esclarecimentos perante as comissões e, em hipótese de infração político-administrativa, receber denúncia para eventual processo de cassação regido pelo Decreto-Lei nº 201/1967. No plano externo, pode representar ao Tribunal de Contas, a quem a Constituição reserva o auxílio no controle externo, e noticiar o fato ao Ministério Público, a quem cabe apurar a eventual improbidade ou o ilícito penal. A atuação das comissões, prevista nos regimentos e na Constituição, permite organizar a apuração e preservar a imparcialidade.

Cabe lembrar que o inciso II do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967¹³ trata de hipótese vizinha da omissão em responder: a de impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria regularmente instituída. Quando o que se nega é a inspeção por comissão regularmente instituída, e não o pedido de informação, o enquadramento é o inciso II.

Quadro 5.3 — Escala de providências diante de irregularidade ou omissão

Nível	Providência	Quando usar
1	Requerimento de correção ou reiteração do pedido	Falha sanável, resposta incompleta ou silêncio inicial
2	Convocação do responsável perante a Câmara ou comissão	Necessidade de esclarecimento oral e registrado

13. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF.

Nível	Providência	Quando usar
3	Representação ao Tribunal de Contas	Indício de irregularidade na gestão de recursos ou descumprimento de transparência
4	Notícia ao Ministério Público	Indício de improbidade, de crime ou recusa reiterada de informação
5	Medida judicial (mandado de segurança) e, nos casos graves, denúncia para comissão processante	Violação do direito de acesso ou infração político-administrativa grave e comprovada

O que importa é não estacionar na denúncia verbal. Declarações em plenário ou em redes sociais podem ter valor político, mas não produzem os efeitos jurídicos que somente a provocação formal do órgão competente desencadeia. A fiscalização só gera efeito quando se converte em ato com protocolo, fundamento e destinatário certo.

5.12 Documentar a fiscalização é protegê-la

Cada diligência deve deixar rastro. O requerimento protocolado, a resposta (ou a certidão de que não houve resposta no prazo), os documentos recebidos, as telas capturadas dos portais, com data e hora, e a análise feita pelo assessor formam um dossiê. É esse dossiê que sustenta a atuação perante o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a opinião pública. Sem ele, o vereador tem apenas a palavra, e a palavra, em matéria de controle, é a prova mais frágil.

A documentação protege também o próprio vereador. Em um ambiente em que a fiscalização é frequentemente qualificada como perseguição, o dossiê demonstra boa-fé, fundamento e método. Mostra que a Câmara pediu o que podia pedir, esperou o que devia esperar e agiu quando teve razão para agir. Fiscalizar sem documentar é desperdiçar esforço e correr risco desnecessário. Na lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, a responsabilização por atos de improbidade exige lastro probatório, de modo que a notícia desacompanhada de elementos mínimos dificilmente prospera.¹⁴

Na prática, recomenda-se organizar o dossiê em ordem cronológica, com índice e numeração de páginas, separando: (a) o fundamento e o pedido; (b) as respostas e os documentos recebidos; (c) a análise técnica; (d) as providências adotadas e seus protocolos. Capturas de tela de portais devem registrar o endereço eletrônico, a data e a hora da consulta, porque o conteúdo pode ser alterado depois. Os documentos recebidos por força da LAI devem ser tratados com atenção à eventual proteção de dados pessoais e a informações legalmente sigilosas, observando o que a legislação impõe quanto ao seu uso.

ATENÇÃO

Documentos obtidos por requerimento não são autorização para divulgação irrestrita. Dados pessoais de servidores e de cidadãos, informações protegidas por sigilo legal e documentos de procedimentos reservados exigem cuidado. O vereador responde pelo uso que fizer das informações recebidas, e a divulgação indevida pode gerar responsabilidade própria.

5.13 Síntese e caso prático: o requerimento sem resposta

Os instrumentos internos (requerimento de informação, ouvidoria e controladoria) dão à Câmara poder real de exigir dados. A fiscalização 4.0 soma a isso a análise de fontes públicas: portal de transparência, SICONFI, PNCP, SIOPS e SIOPE e os painéis do Tribunal de Contas. Requerimento específico, cruzamento de dados e documentação rigorosa transformam suspeita em indício, e indício em providência formal. Esse é o ciclo completo da fiscalização inteligente. A resolução do caso a seguir mostra esse ciclo em ação.

CASO PRÁTICO

No Município de Serra Azul de Minas, um vereador requer, com base na Lei nº 12.527/2011 e no Regimento Interno, cópia dos contratos e das medições de uma obra parada. Transcorrido o prazo, o Executivo silencia. O pedido é reiterado, e o Executivo responde que a informação “está em levantamento”, sem indicar prazo. Perguntas: o silêncio configura infração do gestor? Cabe mandado de segurança para garantir o acesso? Que outras providências o vereador pode adotar, e com qual documentação?

5.13.1 O vereador tem direito ao acesso?

Sim. O Tema 832 da repercussão geral firmou que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição. Contratos e medições de obra pública são, por natureza, informação de interesse coletivo. O Executivo não pode opor ao vereador a alegação de que lhe falta legitimidade. Se o pedido foi também aprovado ou encaminhado pela Mesa da Câmara, a base se reforça com a função fiscalizadora do art. 31.

5.13.2 O silêncio e a resposta evasiva desatendem a LAI?

Sim. O art. 11 da LAI impõe acesso imediato à informação disponível e, na impossibilidade, resposta em prazo não superior a vinte dias, com data, local e modo de acesso, ou razões da recusa, ou comunicação de que o órgão não detém a informação. Mesmo contando a prorrogação de dez dias do § 2º, mediante justificativa expressa, o silêncio inicial é descumprimento. A resposta “em levantamento” sem prazo não equivale a nenhuma das três

14. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

condutas do § 1º e, portanto, não satisfaz a lei. Contratos administrativos e medições são documentos que a Prefeitura tem em seus arquivos: dizer que estão “em levantamento” é, no mínimo, sinal de desorganização que a Câmara pode e deve registrar.

5.13.3 O silêncio configura infração do Prefeito?

Pode configurar. O art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 define como infração político-administrativa desatender, sem motivo justo, os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular. No caso, o pedido foi regular e reiterado; a resposta não apresentou motivo justo, apenas a vaga afirmação de que a informação “está em levantamento”. Convém, contudo, manter a cautela técnica: a configuração da infração depende da demonstração de que o pedido preenche os requisitos do inciso III e de que não houve motivo justo, e a sanção só pode ser aplicada após o rito do art. 5º, com denúncia, defesa e votação nominal por dois terços dos membros da Câmara. O silêncio, por si só, não cassa o mandato; ele é o fato que permite abrir a discussão.

5.13.4 Cabe mandado de segurança?

Cabe. Como visto, o direito de acesso do art. 5º, XXXIII, tem a forma de direito líquido e certo quando há pedido regular, prazo vencido e ausência de resposta idônea. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais já concedeu a segurança à Mesa de uma Câmara que requeria documentos relativos à administração municipal, em acórdão cuja ementa se reproduz a seguir.

JURISPRUDÊNCIA

TJMG. 1ª Câmara Cível. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 1.0133.11.002117-6/002, Comarca de Carangola/MG. Rel. Des. Geraldo Augusto. Julgado em 13/03/2012. Revista Jurisprudência Mineira, a. 63, nº 200, jan./mar. 2012, p. 68.

“Mandado de segurança. Câmara de vereadores. Requisição de documentos públicos sobre assuntos relativos à administração municipal. Função fiscalizatória. Princípio da publicidade. Direito líquido e certo. Concessão da segurança. - A Câmara Municipal tem direito líquido e certo de requerer a exibição de documentos relativos aos atos da administração municipal, de interesse público, visto que ao Poder Legislativo municipal compete fiscalizar os atos do Poder Executivo municipal (art. 31 da CR), lembrando-se, ademais, que a exibição dos documentos decorre também do princípio constitucional da publicidade.”

O acórdão confirmou, em reexame necessário, a sentença que concedeu a segurança à Mesa da Câmara Municipal de Faria Lemos. Note-se que o impetrante foi a Casa, por sua Mesa, o que reforça a conveniência de, quando possível, dar ao requerimento a forma de ato da Câmara.

Há, porém, entendimento mais antigo em sentido contrário, que convém conhecer para evitar a surpresa de uma contestação do Município. Em acórdão de 2009, anterior ao Tema

832, o mesmo Tribunal negou segurança a vereadores que, isoladamente, solicitaram cópias de documentos ao Prefeito.

JURISPRUDÊNCIA

TJMG. 1ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 1.0209.08.087112-9/001, Comarca de Curvelo/MG. Rel. Des. Eduardo Andrade. Julgado em 30/06/2009 (data indicada pela Biblioteca Digital do TJMG). Publicado na Revista Jurisprudência Mineira.

“Mandado de segurança. Impetração por vereadores. Solicitação de cópias de documentos do Chefe do Poder Executivo Municipal. Inadmissibilidade. Ingerência de um Poder em outro. Segurança denegada. Recurso desprovido. - O mandado de segurança consubstancia remédio de natureza constitucional destinado a proteger direito líquido e certo contra ato ilegal ou abusivo de poder emanado de autoridade pública. - O controle dos atos da Administração Pública é atividade típica do Poder Legislativo, decorrente do princípio da representação popular, e visa assegurar que o administrador atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico pátrio. Entretanto, inviável o processamento de fiscalização do Poder Executivo por ato isolado de dois vereadores, por se tratar de ingerência de um Poder em outro, haja vista tratar-se de controle externo do Executivo, fora, porém, dos parâmetros traçados na Lei Maior. Recurso desprovido.”

Contraponto histórico. O julgado é anterior ao Tema 832 (2018), que reconheceu o direito do vereador, como cidadão, de acesso à informação. Este material não afirma que o precedente esteja superado em termos gerais, pois isso exigiria exame do inteiro teor; mas ele deve ser lido à luz do Tema 832, e a sua utilidade prática é mostrar o argumento que o Município costuma opor: o pedido isolado do vereador como fiscalização individual do Executivo. A resposta é pedir também como cidadão, com base no art. 5º, XXXIII, e na LAI, e, quando possível, com a chancela da Mesa.

5.13.5 Que outras providências e com qual documentação?

Em paralelo ao mandado de segurança, o vereador deve interpor o recurso do art. 15 da LAI à autoridade hierarquicamente superior (dez dias da ciência da negativa, com cinco dias para decisão); comunicar formalmente a Presidência da Câmara; representar ao Tribunal de Contas, com cópia do dossiê, para que o Tribunal avalie a paralisação da obra e a falta de transparência; e noticiar ao Ministério Público, que pode requisitar os documentos e apurar eventual irregularidade na contratação. Havendo reiteração e falta de motivo justo, a hipótese pode ser estudada como infração do art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967, por denúncia que siga o rito do art. 5º.

A documentação mínima compreende: o requerimento inicial, protocolado, com fundamento e prazo; a comprovação do vencimento do prazo (certidão de ausência de resposta); o requerimento de reiteração; a resposta evasiva “em levantamento”; o recurso do art. 15 e seu resultado; as telas do portal de transparência relativas à obra, com data e hora; e a análise técnica, de preferência da controladoria da Câmara. Com esse conjunto, a petição do mandado de segurança demonstra o direito líquido e certo por prova pré-constituída, e as representações chegam instruídas aos órgãos competentes.

CONCEITO-CHAVE

Resposta idônea é aquela que entrega o que foi pedido, ou informa, com fundamento, a data, o local e o modo de acesso, ou expõe as razões de fato ou de direito da recusa, ou esclarece que o órgão não possui o documento e indica quem o detém. Respostas genéricas, sem prazo e sem fundamento, não se enquadram nessa definição.

Resumo executivo

- O requerimento de informação tem fundamento constitucional (art. 5º, XXXIII; art. 37; art. 31) e gera dever de resposta; não é pedido de cortesia.
- O art. 50, § 2º, da Constituição é regra do Congresso Nacional; no Município, o dever decorre da simetria, da Lei Orgânica e do Regimento Interno, que devem ser consultados quanto a prazo e rito.
- O Tema 832 do STF (RE 865.401/MG) assegura ao parlamentar, na condição de cidadão, o direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo; não cria poder individual de requisição.
- A LAI exige acesso imediato ou resposta em até vinte dias (art. 11), com prorrogação de dez dias por justificativa expressa, e prevê recurso em dez dias (art. 15).
- O art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 trata de desatender, sem motivo justo, pedidos de informações feitos a tempo e em forma regular; a sanção exige rito próprio e voto de dois terços.
- Requerimento eficaz é específico, fundamentado, com prazo, advertência institucional e protocolo com comprovante.
- Ouvidoria e controladoria da Câmara transformam a fiscalização reativa em permanente e dão suporte técnico às comissões.
- Transparência ativa (LRF, arts. 48 e 48-A) e passiva (LAI) se complementam; denúncia por descumprimento pode ser feita por qualquer cidadão ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (art. 73-A).
- RREO (bimestral, art. 52) e RGF (quadrimestral, art. 54) estão no portal do Município e no SICONFI; o RGF do Legislativo é assinado também pela Mesa.
- O cruzamento de dados (portal, SICONFI, PNCP, SIOPS/SIOPE, painéis do Tribunal de Contas) produz indícios, que orientam perguntas objetivas, mas não provam irregularidade.
- O SICOM é sistema de envio; o painel de consulta do TCE/MG indicado neste módulo é o “Fiscalizando com o TCE”.

- Documentar cada diligência forma dossiê que protege a fiscalização e o vereador; informação obtida só produz efeito quando convertida em providência formal.

Questões para fixação

1. Sobre a tese fixada pelo STF no Tema 832 (RE 865.401/MG), é correto afirmar que:
 - a. reconhece ao vereador isolado poder de requisitar documentos do Executivo, independentemente de deliberação da Câmara
 - b. afirma que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição
 - c. restringe o direito de acesso à informação aos pedidos aprovados pelo Plenário da Câmara
 - d. afasta a aplicação da Lei de Acesso à Informação aos pedidos de vereadores
2. Nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 12.527/2011, não sendo possível o acesso imediato, o órgão deve se manifestar em prazo não superior a:
 - a. 5 dias
 - b. 10 dias
 - c. 20 dias
 - d. 30 dias, sem possibilidade de prorrogação
3. A resposta do Executivo no sentido de que a informação “está em levantamento”, sem prazo, quando se trata de contrato e medições já existentes:
 - a. satisfaz a LAI, pois demonstra que o órgão está atendendo ao pedido
 - b. equivale à comunicação de que o órgão não possui a informação
 - c. não corresponde a nenhuma das condutas do art. 11, § 1º, e pode ser tratada como resposta inidônea
 - d. suspende automaticamente o prazo para recurso
4. O art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 considera infração político-administrativa do Prefeito:
 - a. qualquer demora na resposta a um pedido do vereador
 - b. desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular
 - c. recusar-se a comparecer a sessões solenes da Câmara
 - d. deixar de responder a pedidos de entidades privadas

5. Sobre o SICOM e o painel “Fiscalizando com o TCE”, é correto afirmar que:
- a. o SICOM é o painel de consulta ao cidadão, e o “Fiscalizando com o TCE” é sistema de envio de dados
 - b. ambos são sistemas de envio de dados pelos Municípios
 - c. o SICOM é o sistema de envio das informações de prestação de contas dos órgãos municipais, e o “Fiscalizando com o TCE” disponibiliza informações orçamentárias e financeiras dos Municípios
 - d. ambos substituem o portal de transparência do Município
6. Quanto aos relatórios fiscais, o RREO e o RGF têm, respectivamente, periodicidade:
- a. bimestral e quadrimestral
 - b. quadrimestral e bimestral
 - c. mensal e semestral
 - d. anual e bienal
7. Explique a diferença entre transparência ativa e transparência passiva e indique, para cada uma, um instrumento que o vereador pode utilizar para fiscalizar o Executivo municipal, com o respectivo fundamento legal.
8. No Município de Serra Azul de Minas, um vereador requereu, com base na LAI, cópia dos contratos e das medições de obra paralisada. O Executivo silenciou no prazo e, após a reiteração, respondeu que a informação “está em levantamento”. Indique, com fundamento, as providências cabíveis e a documentação que deve instruí-las.

Leitura complementar

- Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no site do Planalto – leitura integral, com atenção aos arts. 8º, 9º, 11 e 15.
- Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), arts. 48, 48-A, 52, 54 e 73-A – base da transparência ativa e dos relatórios fiscais.
- Decreto-Lei nº 201/1967, arts. 4º e 5º – infrações político-administrativas e rito de cassação.
- STF, RE 865.401/MG (Tema 832), no portal do Supremo Tribunal Federal – leitura do acórdão e do voto do relator.
- Portal “Fiscalizando com o TCE” (<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>) – explorar os indicadores do Município antes de redigir requerimentos.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* – capítulos sobre a Câmara Municipal e a função fiscalizadora.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro* – noções de transparência e controle da atividade financeira.

MÓDULO 6

Comissões de Inquérito, Convocações e a Rede de Controle



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Comissões de Inquérito, Convocações e a Rede de Controle

SITUAÇÃO-PROBLEMA

No Município de Serra Azul de Minas, surgem indícios de superfaturamento na construção de um grande centro de saúde. Planilhas do próprio Executivo mostram aditivos sucessivos e medições que não correspondem ao que se vê no canteiro. A bancada de oposição quer instalar uma CPI imediatamente; a base do governo resiste e fala em “perseguição política”. No meio do debate, poucos vereadores sabem, de fato, quando uma CPI pode ser criada, o que ela pode fazer e o que ela não pode fazer. Essa ignorância é a maior causa de CPIs que terminam anuladas, com a prova perdida e a Câmara desmoralizada.

Os módulos anteriores trataram da fiscalização cotidiana: o pedido de informações, a análise de documentos, o acompanhamento de contratos e de gastos. Este módulo trata do degrau seguinte, aquele em que a Câmara deixa de pedir e passa a investigar. Há três instrumentos em escala crescente de intensidade: a convocação de autoridades, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e o acionamento dos demais órgãos da rede de controle, isto é, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e as polícias. O vereador eficaz não escolhe um deles por impulso político; escolhe o que melhor se ajusta ao fato, ao grau de prova disponível e à competência de cada instituição.

O tema exige cuidado redobrado com a verdade jurídica. A CPI é o instrumento mais poderoso do Legislativo, e justamente por isso é o mais vigiado pelo Judiciário. Quase tudo o que se afirma com segurança sobre ela vem de precedentes do Supremo Tribunal Federal que trataram de CPIs do Congresso Nacional ou de Assembleias Legislativas, e não de Câmaras Municipais. Ao longo do capítulo, essa diferença será mantida visível, especialmente no ponto mais delicado: a quebra de sigilo bancário. Onde houver dúvida séria, o texto dirá, e indicará o caminho prudente.

6.1 A convocação de secretários e autoridades

Antes de pensar em CPI, a Câmara dispõe de um instrumento mais simples, rápido e barato: a convocação de secretários municipais e de outras autoridades para prestar informações, pessoalmente, ao Plenário ou a uma comissão. Trata-se de manifestação direta do poder fiscalizador do Legislativo. No plano federal, a Constituição prevê a convocação de Ministros de Estado no art. 50; no plano municipal, a figura chega à Câmara por simetria e, sobretudo, pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno, que definem quem pode ser convocado, por qual quórum e com quais consequências.¹

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 50.

Na lição de Alexandre de Moraes, a convocação é expressão do poder fiscalizatório do Legislativo e impõe à autoridade convocada um dever jurídico de comparecimento, diferentemente do que ocorre com o simples convite.² A distinção é prática e frequentemente ignorada. O **convite** apenas propõe: o secretário comparece se quiser, e sua recusa não gera consequência jurídica. A **convocação** obriga: a ausência injustificada pode configurar infração, conforme a disciplina aplicável. Por isso a convocação exige formalidade que o convite dispensa.

CONCEITO-CHAVE: CONVOCAÇÃO X CONVITE

Convocação é ato formal do Legislativo, aprovado na forma regimental, que indica o objeto e obriga a autoridade a comparecer. Convite é gesto de cortesia institucional, que a autoridade pode aceitar ou recusar. Confundir os dois leva a duas falhas simétricas: a Câmara “convoca” sem formalidade e não consegue exigir nada; ou “convida” quando deveria convocar e perde a oportunidade de cobrar a presença.

Três requisitos tornam a convocação juridicamente sólida. Primeiro, o **objeto** precisa estar indicado: o secretário de Obras de Serra Azul de Minas não pode ser chamado para “falar sobre a gestão”, mas para esclarecer os aditivos do contrato do centro de saúde e as medições dos últimos seis meses. Isso permite que a autoridade se prepare, leve documentos e responda de forma útil. Segundo, a convocação deve ser **aprovada na forma regimental**: em regra, requerimento votado pelo Plenário ou deliberado em comissão, conforme o Regimento. Terceiro, a audiência deve respeitar o **contraditório** e o decoro: a autoridade é ouvida, não julgada, e tem direito de se explicar sem interrupções abusivas.

ATENÇÃO: O LIMITE DAS CONSEQUÊNCIAS

A convocação tem força, mas a sanção pela ausência não pode ser improvisada pela Câmara. A Súmula Vinculante 46 estabelece que a definição de crimes de responsabilidade e das respectivas normas de processo e julgamento é matéria de competência legislativa privativa da União.³ Assim, nem a Lei Orgânica nem o Regimento Interno criam, por si, tipos de crime de responsabilidade ou ritos próprios de julgamento. Antes de afirmar que a ausência “gera cassação” ou “crime”, o assessor deve verificar qual norma nacional sustenta a consequência.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. Súmula Vinculante 46. Publicação: DJe de 17/04/2015.

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”

2. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

3. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula Vinculante nº 46*. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 abr. 2015.

O enunciado limita o que o Município pode prever em sua Lei Orgânica e em seu Regimento. A convocação continua válida como instrumento de fiscalização, mas a punição pela ausência deve apoiar-se em norma nacional, e não em invenção local.

Um exemplo mostra o valor do instrumento. Na Câmara de Serra Azul de Minas, a Comissão de Fiscalização aprova a convocação do secretário de Obras, com pauta escrita e prazo de dez dias. O secretário comparece, apresenta as medições e admite que dois aditivos foram assinados sem parecer jurídico. Em uma única sessão, a Câmara esclareceu fatos, obteve confissão de falha formal e reuniu elementos para representar ao Tribunal de Contas, sem o desgaste, o prazo e o custo político de uma CPI. Bem usada, a convocação é a primeira e melhor resposta, e muitas vezes basta.

6.2 CPI: requisitos para a instalação

A Comissão Parlamentar de Inquérito é a mais conhecida das ferramentas de investigação. Sua base é o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, que exige para sua criação o requerimento de um terço dos membros da Casa legislativa, a apuração de fato determinado e o funcionamento por prazo certo. A aplicação aos Municípios decorre da simetria, e a doutrina municipalista, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, trata a investigação por CPI como parte da função fiscalizadora da Câmara.⁴⁵ Os três requisitos são **cumulativos**: faltando qualquer um, a CPI é irregular desde o nascimento.

CONCEITO-CHAVE: OS TRÊS REQUISITOS DA CPI

1) Requerimento de um terço dos membros da Câmara (em uma Câmara de nove vereadores, três assinaturas); **2) fato determinado**: objeto delimitado e identificável; **3) prazo certo** de funcionamento, previsto no requerimento ou no ato de criação.

6.2.1 O requerimento de um terço

O quórum de um terço é calculado sobre o total de membros da Câmara, e não sobre os presentes à sessão. Em Câmara de nove vereadores, bastam três assinaturas; em Câmara de quinze, cinco. Por se tratar de requisito de criação, a assinatura deve constar do requerimento de modo inequívoco. Um erro comum é coletar “apoios verbais” e depois descobrir que um dos signatários retirou o nome. A cautela recomendável é protocolar o requerimento já com todas as assinaturas e conferir se o número mínimo se mantém.

Preenchidos os requisitos, a criação da CPI é **direito da minoria**. A maioria não pode obstar a instalação, nem condicioná-la a votação em Plenário, sob pena de esvaziar a garantia

4. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

5. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 58, § 3º.

que a Constituição conferiu à oposição. Na prática, a Presidência da Câmara tem o dever de verificar a regularidade formal (quórum, fato, prazo) e de dar sequência ao ato, indicando os membros segundo a proporcionalidade partidária. Pode e deve recusar o requerimento irregular, mas não pode vetá-lo por conveniência política.

6.2.2 O fato determinado

“Fato determinado” não significa fato único. Significa objeto delimitado: um contrato, um conjunto de contratos ligados entre si, um programa, um episódio de gestão. O que a Constituição repele é a CPI de devassa genérica, aquela que pretende investigar “tudo o que se passa na Prefeitura”. A CPI sem fato determinado é nula, e todas as provas que produzir ficam sob suspeita. No exemplo de Serra Azul de Minas, o requerimento deve falar em “apurar eventual superfaturamento e irregularidades na execução do contrato de construção do centro de saúde, incluindo seus aditivos e medições”, e não em “apurar a gestão de obras do Executivo”.

Um ponto técnico merece atenção: o objeto da CPI deve ser matéria de competência municipal. A Câmara investiga fatos da administração municipal, inclusive o uso de recursos transferidos pela União ou pelo Estado quando aplicados no Município, mas o faz sem invadir atribuições de outros entes. Apurar um contrato firmado por órgão estadual, por exemplo, escapa à competência da Câmara.

6.2.3 O prazo certo

O prazo certo evita CPIs eternas, que se transformam em instrumento de pressão permanente. O requerimento deve fixar o prazo (por exemplo, cento e vinte dias), admitida prorrogação nos termos do Regimento. Como síntese didática, a orientação prudente é a de que a CPI não ultrapasse o fim da legislatura em curso, pois a Câmara que a criou deixa de existir naquela composição. O prazo deve ser monitorado: relatório final apresentado fora do prazo, sem prorrogação formal, entrega aos advogados dos investigados um argumento fácil de nulidade.

EXEMPLO PRÁTICO: REQUERIMENTO BEM E MAL REDIGIDO

Mal redigido: “Requeremos a instalação de CPI para investigar irregularidades da atual gestão.” Falta fato determinado e prazo. **Bem redigido:** “Requeremos a instalação de CPI, com cinco membros e funcionamento por cento e vinte dias, prorrogáveis uma vez por igual período, para apurar eventual superfaturamento na execução do contrato nº 012/2025, de construção do Centro de Saúde do Bairro Boa Vista, e seus termos aditivos.” O segundo texto traz o objeto, o prazo e a composição, e resiste a qualquer impugnação formal.

6.3 Os poderes de investigação da CPI

A Constituição atribui às CPIs “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. A frase é frequentemente lida de modo apressado, como se desse à Comissão poderes de juiz. Não é isso. Quem fixou o alcance e o limite da expressão foi o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 23.452/RJ, relatado pelo Ministro Celso de Mello.⁶ Esse julgamento é o ponto de partida de qualquer estudo sério sobre CPI e deve ser lido com atenção ao que ele decidiu e ao que ele deixou em aberto.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16/09/1999. DJ de 12/05/2000.

“OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS.”

“As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República.”

Os trechos são da ementa, tal como divulgada no Informativo STF 163 (20 a 24 de setembro de 1999), em transcrição anterior à publicação do acórdão no DJ. O caso tratou de CPI do Congresso Nacional, e seus fundamentos são aplicados, por simetria, às demais Casas legislativas.

Dentro desse quadro, o que a CPI pode fazer? Ela pode convocar e ouvir testemunhas e investigados, requisitar documentos e informações a órgãos públicos, determinar perícias e diligências próprias da colheita de prova e, mediante deliberação fundamentada, quebrar sigilos. Esse último ponto é tão sensível que mereceu seção própria (6.5), e precisa ser lido com a ressalva de que a jurisprudência confirmada trata de CPIs federais e estaduais.

A leitura correta do art. 58, § 3º, é a que o STF resumiu: os poderes da CPI são os do juiz *na investigação*, isto é, no campo da indagação probatória. O Tribunal foi explícito ao excluir da CPI as demais prerrogativas dos magistrados, inclusive as que decorrem do poder geral de cautela.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16/09/1999. DJ de 12/05/2000.

“A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que

6. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 16 set. 1999. *Diário da Justiça*, 12 maio 2000.

decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.”

A CPI colhe prova; não bloqueia bens, não aplica medidas cautelares típicas do processo e não decide litígios. Se o objetivo for impedir a dilapidação de patrimônio de investigados, o caminho é provocar o Ministério Público, que pode requerer em juízo as medidas cabíveis.

Na lição de Alexandre de Moraes, a CPI possui poder de investigação, não de punição.⁷ Essa distinção organiza todo o regime jurídico da comissão: ela reúne elementos, ouve pessoas, forma convicção e conclui; quem processa e julga são os órgãos competentes. Esquecer isso é a raiz de muitos excessos, como a CPI que “condena” publicamente um empresário antes de qualquer processo.

6.4 A reserva de jurisdição e os limites da CPI

Nem tudo o que o juiz pode, a CPI pode. A Constituição reserva a determinados atos a decisão do magistrado e de mais ninguém. É a chamada **reserva de jurisdição**. O vereador precisa conhecer essa fronteira, porque é nela que as CPIs mais tropeçam: ultrapassá-la contamina a prova e expõe a comissão à anulação por abuso de poder.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16/09/1999. DJ de 12/05/2000.

“A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) [...]”

Trecho da ementa. Os três exemplos da própria ementa são a base do quadro de atos vedados à CPI: busca domiciliar, interceptação das comunicações telefônicas e prisão fora do flagrante.

ATENÇÃO: NÃO EXAGERE A UNANIMIDADE

É comum afirmar que o STF “fixou” no MS 23.452 a tese da reserva de jurisdição. A própria ementa é mais cautelosa. Ela traz o título “POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” e registra que o princípio foi reconhecido por cinco Ministros, enquanto os demais julgaram suficiente a falta de motivação do ato impugnado para conceder a segurança. O texto, transcrito literalmente: “O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para

7. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado.” Em linguagem de sala de aula: o precedente é valioso e está alinhado ao texto constitucional (art. 5º, XI, XII e LXI), mas quem o cita deve dizer que a reserva de jurisdição foi afirmada por parte dos Ministros naquele julgamento, e não por todos.

O que decorre disso, na prática? Em primeiro lugar, que a CPI **não pode determinar busca e apreensão domiciliar**: se há suspeita de que documentos estão guardados na residência ou na sede de uma empresa, a Comissão deve levar o fato ao Ministério Público ou à autoridade policial para que requeira a medida ao juiz. Em segundo, que a CPI **não pode decretar prisão**, salvo em flagrante delito, hipótese em que qualquer pessoa pode agir, e a comissão, ao presidir uma oitiva em que a testemunha comete, por exemplo, falso testemunho, apenas assegura a lavratura do auto pela autoridade competente. Em terceiro, que a CPI **não pode interceptar comunicações telefônicas**, isto é, ouvir o conteúdo das conversas, medida cuja autorização é exclusiva do juiz. E, como visto na seção anterior, também não pode decretar indisponibilidade de bens nem outras medidas cautelares típicas do processo.

Quadro 6.1 — O que a CPI pode e o que depende do Judiciário

Ato	A CPI pode, por si?	Fundamento ou observação
Convocar e ouvir testemunhas e investigados	Sim	Poder de investigação (CF, art. 58, § 3º), respeitadas as garantias do depoente
Requisitar documentos a órgãos públicos municipais	Sim	Prerrogativa de fiscalização; os documentos da própria Administração não são sigilosos para a Câmara
Determinar perícias e diligências probatórias	Sim	Campo da indagação probatória, núcleo do poder de investigação
Busca e apreensão domiciliar	Não	Reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XI), conforme a ementa do MS 23.452
Interceptação do conteúdo de comunicações telefônicas	Não	Reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XII)
Prisão, salvo flagrante	Não	Reserva de jurisdição (CF, art. 5º, LXI)
Indisponibilidade de bens e outras cautelares típicas	Não	Excluídas do poder de investigação pela ementa do MS 23.452
Quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico (registros)	Ver seção 6.5	Admitida pelo STF para CPI federal e estadual, com fundamentação; sem precedente confirmado para CPI municipal

6.5 A quebra de sigilo e a exigência de fundamentação

A quebra de sigilo é o tema mais delicado do regime das CPIs. O STF, no MS 23.452, reconheceu⁸ que o sigilo bancário, o fiscal e o telefônico (este último limitado aos dados e registros, e não ao conteúdo das conversas) não são oponíveis às Comissões Parlamentares de Inquérito, porque o ato que decreta a quebra traduz derivação natural dos poderes de investigação. Mas a mesma ementa submeteu esse poder a uma condição rigorosa: a demonstração de causa provável, em decisão fundamentada.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16/09/1999. DJ de 12/05/2000.

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).”

“As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.”

No caso concreto, a segurança foi deferida porque a deliberação da CPI, sem fundamentação, ordenara medidas de restrição de direitos. A lição prática: a motivação deve ser escrita, concreta e ligada ao fato determinado que justifica a CPI, e contemporânea à deliberação. Fundamentação inventada depois, para salvar o ato, não serve.

Em termos operacionais, a deliberação que quebra o sigilo deve ser **colegiada** (votada pela Comissão, e não decretada pelo presidente isoladamente), **fundamentada** (indicar quem é o investigado, qual o indício que o liga ao fato, por que o dado é necessário, qual o período abrangido) e **proporcional** (alcançar apenas o necessário). Uma quebra genérica, aplicada a todos os fornecedores da Prefeitura sem distinção, é o modelo do ato nulo.

ATENÇÃO: CPI MUNICIPAL E SIGILO BANCÁRIO — NÃO HÁ PRECEDENTE CONFIRMADO

Os slides do curso apresentam a quebra de sigilo pela CPI como válida “se colegiada e fundamentada”. Para a CPI do Congresso Nacional, a ementa do MS 23.452 afirma isso; para a CPI de Assembleia Legislativa, o STF decidiu da mesma forma, por maioria, na ACO 730/RJ.⁹

8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ (ementa em Informativo STF 163)*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 16 set. 1999. *Diário da Justiça*, 12 maio 2000.

Para a CPI de Câmara Municipal, porém, não há precedente confirmado do STF, do STJ ou do TJMG que reconheça o poder de quebrar o sigilo bancário. O art. 4º da Lei Complementar nº 105/2001 menciona expressamente o “Poder Legislativo Federal”,¹⁰ e a ACO 730 tratou de Estados. Aplicar o raciocínio às Câmaras Municipais é uma inferência de interpretação, sustentada por parte da doutrina, e não uma tese consolidada pelos tribunais. A consequência prática é de cautela: **se a CPI municipal precisar de dados bancários, deve pedir a quebra ao Judiciário, ou provocar o Ministério Público para que o faça**, em vez de decretá-la por conta própria e arriscar a anulação da prova. Esta apostila, portanto, corrige a leitura simplificada dos slides no ponto em que ela trata a quebra pela CPI municipal como válida em qualquer hipótese.

TEXTO LEGAL

Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, art. 4º

“Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.”

A leitura do dispositivo é reveladora: ele fala em “Poder Legislativo Federal” e em aprovação prévia pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de suas comissões. Não há menção a Assembleias Legislativas nem a Câmaras Municipais. Foi exatamente essa lacuna que o STF enfrentou ao julgar a CPI estadual.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. ACO 730-5/RJ. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 22/09/2004, por maioria. DJ de 11/11/2005.

“Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição.”

O julgamento foi por maioria: ficaram vencidos os Ministros Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Carlos Velloso e o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Segundo o resumo do Informativo STF 362, os vencidos entendiam que o art. 58, § 3º, “por ser expressamente voltado às CPI de cunho federal, não

9. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Cível Originária nº 730-5/RJ. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 22 set. 2004. *Diário da Justiça*, 11 nov. 2005.

10. BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2001, art. 4º.

poderia comunicar às CPI estaduais atribuições de poderes judiciais, sendo necessária para a quebra de sigilo a prévia autorização judicial”. A ementa fala em Assembleia Legislativa e em Estados-membros; não menciona Municípios.

O quadro, portanto, é este: para o Congresso, há previsão legal expressa e precedente consolidado; para as Assembleias, há precedente por maioria apertada; para as Câmaras Municipais, há debate doutrinário e silêncio jurisprudencial confirmado. Em matéria de prova, silêncio é risco. Vale lembrar ainda que boa parte do que a CPI municipal precisa não é sigilosa em relação à Câmara: processos licitatórios, contratos, empenhos, ordens de pagamento e medições são documentos da própria Administração e podem ser requisitados diretamente ao Executivo. Em muitos casos, o rastreamento do dinheiro público por esses documentos, somado ao trabalho do Tribunal de Contas e do Ministério Público, dispensa a quebra de qualquer sigilo.

6.6 O relatório final da CPI e seus desdobramentos

A CPI não julga nem pune: apura e conclui. Seu produto final é o relatório, que consolida a prova, indica responsabilidades e propõe encaminhamentos. Na lição de Alexandre de Moraes, as conclusões da CPI destinam-se aos órgãos com competência para processar e julgar.¹¹ A ementa do MS 23.452, no mesmo sentido, registra que as Comissões Parlamentares de Inquérito “não podem formular acusações e nem punir delitos”, como se verá na seção 6.9.

Um bom relatório tem estrutura reconhecível. Começa pela descrição do fato determinado e do cumprimento dos requisitos de criação. Segue com a narrativa das diligências (oitivas, documentos requisitados, perícias), sempre com remissão às folhas do procedimento. Apresenta, depois, as conclusões fáticas, distinguindo o que está provado do que é mera suspeita, e indica, nominalmente, as pessoas cuja conduta merece apuração, com a respectiva descrição. Por fim, propõe os encaminhamentos: remessa ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e, se for o caso, às autoridades policiais; recomendações ao Executivo; e, quando houver, sugestões de projetos de lei que corrijam a falha estrutural revelada.

ATENÇÃO: RELATÓRIO QUE “JULGA” SE ENFRAQUECE

Relatórios que declaram o investigado “culpado”, “criminoso” ou “ímprobo” invadem a competência de quem julga e fornecem munição à defesa. A redação adequada é a da imputação fática fundamentada: “há indícios de que o contrato foi aditado em desacordo com a norma, em razão de..., o que recomenda a apuração de eventual ato de improbidade”. Quem tem poder de punir é outro; a Câmara tem o poder, e o dever, de expor os fatos com precisão.

11. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

O relatório precisa ser **aprovado** pela Comissão e depois levado ao conhecimento do Plenário, nos termos do Regimento. Sem encaminhamento formal aos órgãos competentes, a CPI se esgota em si mesma e o esforço se perde. Por isso o relatório deve sair com ofício de remessa, cópia integral dos autos e recibo de entrega. O acompanhamento posterior também é tarefa da Câmara: pedir informações sobre o andamento do inquérito civil ou do procedimento no Tribunal de Contas e tornar públicos os resultados é parte do controle social.

6.7 A rede dos órgãos de controle

A Câmara não fiscaliza sozinha. O art. 31 da Constituição estabelece o desenho básico da fiscalização do Município, e esse desenho é o de uma rede, não o de um órgão solitário.

TEXTO LEGAL

CF, art. 31, caput

“A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

Em torno do controle externo da Câmara gravitam outras instituições, cada qual com missão e ritmo próprios. O **Tribunal de Contas** exerce o controle externo técnico (CF, art. 71). O **Ministério Público** defende o patrimônio público e promove a persecução penal e por improbidade (CF, arts. 127 e 129). As **polícias** conduzem a investigação criminal (CF, art. 144). O vereador eficaz sabe a quem levar cada questão: irregularidade de contas e dano ao erário, ao Tribunal de Contas; improbidade e crime, ao Ministério Público; fraude e desvio com autoria ainda a apurar, à polícia.¹²

Quadro 6.2 — A quem levar cada questão

Situação	Órgão	Instrumento da Câmara	Possível resposta
Irregularidade em contas, licitação, contrato ou despesa; dano ao erário	Tribunal de Contas	Representação instruída	Auditoria, medida cautelar, multa, imputação de débito
Indício de improbidade administrativa	Ministério Público	Notícia de fato ou representação	Inquérito civil, ação de improbidade
Indício de crime (fraude, desvio, falsidade)	Ministério Público e polícia	Notícia de fato; ofício com cópia do relatório da CPI	Inquérito policial, ação penal
Falha estrutural ou omissão normativa	A própria Câmara	Projeto de lei, indicação, emenda à Lei Orgânica	Correção do sistema

12. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, arts. 71, 127, 129 e 144.

Situação	Órgão	Instrumento da Câmara	Possível resposta
Necessidade de busca, interceptação, prisão ou bloqueio de bens	Judiciário, via Ministério Público ou polícia	Representação ao MP	Medida judicial cautelar

Essa divisão não é rígida: um mesmo fato pode ser levado a mais de um órgão, e isso é normalmente recomendável. Um superfaturamento pode caracterizar, simultaneamente, irregularidade de contas (Tribunal de Contas), ato de improbidade (Ministério Público) e eventual crime (Ministério Público e polícia). O que importa é a articulação: cada órgão deve receber a parte do material que lhe compete, com a documentação organizada e a indicação clara do que se espera.

6.8 A atuação do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é o principal parceiro técnico da Câmara. O art. 31, § 1º, da Constituição prevê que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o seu auxílio,¹³ e o art. 71 enumera as competências da Corte de Contas, aplicáveis ao Tribunal de Contas do Estado por simetria quando se trata de fiscalizar os Municípios mineiros. Entre elas estão apreciar as contas, realizar auditorias e inspeções, aplicar sanções, sustar atos e imputar débito aos responsáveis por dano ao erário. As decisões que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º).

Pelo regimento do Tribunal, também é possível a adoção de medida cautelar de suspensão de atos e contratos irregulares, quando presentes os requisitos de urgência e plausibilidade. É o instrumento que mais interessa à Câmara quando o dano está em curso: uma licitação em andamento com cláusulas restritivas, um contrato prestes a ser aditado de forma irregular, um pagamento prestes a ocorrer. Provocar o Tribunal com representação bem instruída costuma ser o caminho mais rápido e eficaz para estancar uma irregularidade financeira em andamento.

Há ainda uma questão atual, relevante para os vereadores, sobre quem julga as contas dos prefeitos que ordenam despesas. Sobre as contas anuais, o STF fixou, no Tema 157 (RE 729.744/MG), que o parecer do Tribunal tem natureza opinativa e que compete exclusivamente à Câmara julgá-las. Mas, na ADPF 982, o Plenário firmou entendimento¹⁴ específico sobre as contas de gestão do prefeito que atua como ordenador de despesas, separando as consequências eleitorais das demais.

13. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, arts. 31, § 1º, e 71.

14. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 982*. Relator: Min. Flávio Dino. Sessão virtual de 14 a 21 fev. 2025.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário (sessão virtual). ADPF 982. Rel. Min. Flávio Dino. Julgada na sessão virtual de 14 a 21/02/2025, decisão unânime.

“(II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”

Trecho da tese conforme a decisão de julgamento divulgada no portal do STF. A data de publicação do acórdão não foi verificada; antes de qualquer uso em parecer, convém conferir o acórdão. Para efeito deste capítulo, a lição é de divisão de tarefas: o Tribunal de Contas atua sobre débito e sanções; a Câmara conserva a competência para fins de inelegibilidade.

Para o vereador, o ponto prático é este: o Tribunal de Contas não é um adversário nem um substituto da Câmara; é o órgão cuja decisão técnica, com força de título executivo, dá efetividade à fiscalização política. Câmaras que desprezam o Tribunal perdem a maior fonte de dados e perícia disponível. Câmaras que o tratam como mera instância de recurso, sem agir, perdem o impulso político.

6.9 Conduzindo uma oitiva

Na convocação ou na CPI, a oitiva é o momento em que a investigação ganha rosto. Dela dependem a qualidade da prova e a proteção da comissão contra nulidades. Conduzida com método e respeito às garantias, é peça sólida; conduzida com tumulto, ameaça ou desrespeito, é motivo de anulação e de responsabilização dos condutores. Firmeza não se confunde com arbítrio.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Tribunal Pleno. MS 23.452-1/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16/09/1999. DJ de 12/05/2000.

“A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD).”

A ementa reúne três limites que se aplicam diretamente à oitiva: a comissão não acusa nem pune, não viola o direito de não se autoincriminar e não prende (salvo flagrante).

ESQUEMA — ROTEIRO PARA CONDUZIR UMA OITIVA

1. **Preparar o roteiro** — estudar os documentos antes; definir perguntas por tema, do geral ao específico; reservar as perguntas decisivas para depois de o depoente se comprometer com uma versão.
2. **Identificar a qualidade do depoente** — testemunha, investigado ou autoridade convocada; a qualidade define direitos e deveres (compromisso de dizer a verdade, direito ao silêncio quanto à autoincriminação).
3. **Assegurar as garantias** — direito ao silêncio quanto a fatos que o incriminem; presença de advogado; tratamento respeitoso; informação prévia do objeto da oitiva.
4. **Conduzir com ordem** — a Presidência controla a palavra; perguntas objetivas; vedados insultos, ameaças e perguntas capciosas.
5. **Registrar tudo** — ata, gravação em áudio e vídeo e, quando possível, degravação; cada folha numerada e assinada.
6. **Encerrar e dar seguimento** — ler o resumo; colher assinatura; incorporar documentos apresentados; planejar diligências complementares.

Um exemplo de erro comum: a CPI de Serra Azul de Minas, irritada com respostas evasivas do empresário contratado, o ameaça com “prisão imediata por desacato”. Se não há flagrante, a comissão não pode prender; ao ameaçar, extrapola seus poderes e produz material para o investigado alegar constrangimento ilegal. O caminho correto seria registrar a recusa em ata, formular as perguntas restantes e, havendo indício de crime, encaminhar o caso ao Ministério Público.

6.10 Provocando o Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas recebe denúncias e representações, e o faz de forma ampla. A Constituição, ao tratar do Tribunal de Contas da União, afirma que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades. A regra, escrita para o âmbito federal, é aplicada por simetria no controle estadual, e a Lei Orgânica e o Regimento do TCE/MG detalham a legitimidade e os requisitos de admissibilidade.

TEXTO LEGAL**CF, art. 74, § 2º**

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

O dispositivo trata do Tribunal de Contas da União. Sua aplicação ao Tribunal de Contas do Estado, no controle dos Municípios, decorre de simetria, observadas a Lei Orgânica e o Regimento da Corte estadual.

Na prática, a representação eficaz tem quatro elementos. O primeiro é a **identificação do representante**: quem é, em que qualidade age (Câmara por deliberação, comissão, vereador individualmente, cidadão). O segundo é a **narrativa objetiva do fato**, sem adjetivos, com datas, valores e nomes. O terceiro é a **indicação da norma violada**: lei de licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal, lei orçamentária, Lei Orgânica. E o quarto, o mais importante, é a **documentação** que sustenta o indício: contratos, aditivos, notas de empenho, medições, fotografias datadas, laudos. A representação pode ainda pedir, de forma fundamentada, medida cautelar de suspensão, demonstrando a urgência e a plausibilidade do direito.

ATENÇÃO: O QUE ENFRAQUECE A REPRESENTAÇÃO

A representação genérica (“investiguem a Prefeitura”) ou movida apenas por convicção política é arquivada ou fica no fim da fila. O Tribunal prioriza o que vem instruído. Evite também juntar documentos obtidos de forma duvidosa e anexar pareceres políticos no lugar de provas. Uma boa representação pode deflagrar auditoria, cautelar e, ao final, imputação de débito e multa aos responsáveis.

Em Serra Azul de Minas, a Comissão de Fiscalização elabora a representação sobre o centro de saúde: anexa o contrato, os três aditivos, o quadro comparativo entre as medições pagas e o laudo do engenheiro que visitou a obra, e cita o dispositivo da lei de licitações que veda alteração qualitativa do objeto acima do limite. Pede a suspensão dos pagamentos até a análise. Quando a documentação é boa, o Tribunal tem pouco a perguntar e muito a decidir.

6.11 Acionando o Ministério Público

Ao Ministério Público levam-se os fatos com aparência de improbidade administrativa ou de crime. O instrumento corrente é a **notícia de fato** (ou representação), que descreve a conduta, aponta os possíveis responsáveis e junta os elementos de prova disponíveis. Seu fundamento constitucional está no art. 129, incisos I e III, que atribuem ao Ministério Público a promoção da ação penal pública e do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público. A legislação de improbidade é a Lei nº 8.429/1992.¹⁵

O Ministério Público pode instaurar inquérito civil, requisitar diligências, ajuizar ação de improbidade e promover a ação penal. É também ele quem, quando necessário, leva ao juiz os pedidos que a CPI não pode decretar por si: busca e apreensão, quebra de sigilo bancário com autorização judicial, indisponibilidade de bens. Por isso, a atuação conjunta Câmara–Ministério Público, quando bem articulada e documentada, é das mais eficazes contra o

15. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 129, I e III.

desvio de recursos públicos. A Câmara reúne fatos, prova documental e visão política; o Ministério Público tem a titularidade da persecução e o acesso ao Judiciário.¹⁶

EXEMPLO PRÁTICO: A REMESSA AO MP

Terminados os trabalhos da CPI de Serra Azul de Minas, o presidente da Comissão encaminha ao promotor de Justiça da comarca ofício com: o relatório final aprovado; cópia integral dos autos, incluindo depoimentos e perícia; indicação nominal dos suspeitos e das condutas; e pedido expresso de apreciação de eventual quebra de sigilo bancário e busca em endereço do empresário, por meio de medida judicial. O ofício solicita ainda comunicação sobre as providências adotadas. Com isso, o relatório vira procedimento, e a investigação política ganha caminho jurídico.

Um cuidado final: a Câmara não deve usar o Ministério Público como arma política nem divulgar o conteúdo de representações antes da apreciação. Além do risco de responsabilização por calúnia ou difamação (a imunidade do vereador alcança opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, mas não protege abusos fora desses limites), a exposição precoce pode prejudicar a própria investigação.

6.12 Cuidados para que a CPI não seja anulada

A maior parte das CPIs municipais que fracassam não cai pelo mérito, mas por vício de forma. A partir do que o STF afirmou, e das lições práticas acima, é possível reunir um conjunto de regras de ouro. Rigor procedimental não é burocracia: é o que garante que o resultado da investigação sobreviva ao controle judicial, que sempre está disponível. A própria ementa do MS 23.452 recorda que os atos de qualquer CPI, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, “submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV)”.

ESQUEMA — AS REGRAS DE OURO CONTRA A NULIDADE

1. **Requisitos de criação** — um terço dos membros, fato determinado, prazo certo; confira antes de protocolar.
2. **Objeto delimitado** — toda diligência deve guardar relação com o fato determinado; evite desvios para temas paralelos.
3. **Fundamentação escrita** — toda medida restritiva (especialmente a quebra de sigilo, quando cabível) deve ser deliberada em colegiado e motivada de modo concreto e contemporâneo.
4. **Reserva de jurisdição** — nada de busca, interceptação, prisão ou bloqueio de bens; esses pedidos vão ao Ministério Público ou à polícia.
5. **Garantias do depoente** — direito ao silêncio quanto à autoincriminação, advogado, tratamento respeitoso, ampla defesa.

16. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

6. **Registro formal** — ata, gravação, numeração de folhas, ofícios com recibo; cada ato deve poder ser reconstituído.
7. **Prazo em dia** — prorrogação formal antes do vencimento; relatório dentro do prazo.
8. **Encaminhamento** — remessa formal do relatório aos órgãos competentes.

Duas observações práticas completam o roteiro. A primeira é a da assessoria técnica: toda CPI deve ter assessor jurídico próprio, que revise cada deliberação antes de sua votação, especialmente os requerimentos que restrinjam direitos. A segunda é a da prudência com as provas de origem controvertida: documento obtido por meios ilegais, mesmo que revele irregularidade real, tende a ser desentranhado, e o dano de uma nulidade vai além do caso concreto, porque desacredita o instrumento. A Câmara que investiga bem preserva, para as próximas gerações de vereadores, a legitimidade da CPI.

6.13 Síntese e caso prático

A convocação de autoridades e a CPI são os instrumentos investigativos mais potentes da Câmara. A convocação obriga ao comparecimento e esclarece fatos com economia de meios; a CPI exige um terço, fato determinado e prazo certo, e tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas apenas no campo da indagação probatória, esbarrando na reserva de jurisdição e no dever de fundamentar. Seu produto, o relatório final, só gera efeito quando encaminhado à rede de controle: Tribunal de Contas, Ministério Público e polícias, cada um em sua competência. Forma e prova são o que asseguram o resultado.

CASO PRÁTICO: A CPI DA OBRA INACABADA

Instalada CPI para apurar superfaturamento em uma obra no Município de Serra Azul de Minas, a comissão pretende determinar, por conta própria, busca e apreensão na casa do empresário contratado e a interceptação de seus telefones, além de quebrar seu sigilo bancário sem registrar os motivos. **Questão:** quais desses atos a CPI pode praticar diretamente e quais dependem de autorização judicial? A quebra de sigilo sem fundamentação é válida? Como conduzir a investigação para que a prova não seja anulada?

6.13.1 Resolução do caso

Busca e apreensão na casa do empresário. A CPI não pode determiná-la. A busca domiciliar é matéria de reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XI), como lembra a ementa do MS 23.452, e a Câmara, ao ordená-la, estaria usurpando função do juiz e contaminando toda a prova obtida. Se há suspeita fundada de que documentos relevantes estão no imóvel, a comissão deve representar ao Ministério Público (ou à autoridade policial), que poderá requerer a medida ao juiz competente.

Interceptação telefônica. Também não pode. A interceptação do conteúdo das comunicações é reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XII). Não se confunde com os dados e registros telefônicos (quem ligou para quem, quando), que a ementa do MS 23.452 trata como sigilo passível de quebra por CPI, com fundamentação, nos casos ali examinados. Atenção, porém, à ressalva da seção 6.5 também em relação a esse tipo de dado: o precedente tratou de CPI federal.

Quebra de sigilo bancário sem motivação. Em qualquer hipótese, é nula. A ementa do MS 23.452 afirma que as deliberações de CPI destituídas de motivação “mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica”, e foi justamente a falta de fundamentação o fundamento comum que levou o Tribunal a deferir a segurança naquele caso. Mas o caso impõe uma observação adicional: mesmo que a CPI motivasse corretamente a quebra, **não há precedente confirmado que reconheça à CPI de Câmara Municipal o poder de decretá-la por autoridade própria**. O art. 4º da LC 105/2001 menciona o Poder Legislativo Federal e a ACO 730 tratou de Estados. A conduta prudente é pedir a quebra ao Judiciário, diretamente ou por meio do Ministério Público, instruindo o pedido com a documentação que demonstra a causa provável.

Como conduzir a investigação para que a prova não seja anulada. Primeiro, delimitar o fato determinado e o prazo. Segundo, requisitar ao Executivo, formalmente e com prazo, todo o processo da obra: edital, contrato, aditivos, medições, empenhos, pagamentos e fiscalização. Esses documentos não são sigilosos para a Câmara e frequentemente bastam para demonstrar o superfaturamento. Terceiro, contratar ou requisitar perícia de engenharia sobre a obra, que é diligência própria da indagação probatória. Quarto, ouvir o empresário e os agentes públicos com respeito às garantias, registrando tudo. Quinto, solicitar auxílio do Tribunal de Contas, por meio de representação instruída, para auditoria e eventual cautelar. Sexto, encaminhar ao Ministério Público o relatório, com pedido das medidas que dependem de decisão judicial. Com esse caminho, a CPI cumpre o seu papel: apurar com legitimidade, sem substituir juízes, e entregar à rede de controle um material capaz de resistir ao exame do Judiciário.

Resumo executivo

- A convocação de secretários e autoridades é instrumento mais simples que a CPI; obriga ao comparecimento, exige objeto indicado e aprovação na forma regimental, e se distingue do convite, que apenas propõe.
- A sanção pela ausência não pode ser improvisada: a Súmula Vinculante 46 reserva à União a competência para definir crimes de responsabilidade e seu processo e julgamento.

- A CPI exige, cumulativamente, requerimento de um terço dos membros da Câmara, fato determinado e prazo certo; a criação é direito da minoria e não pode ser obstada pela maioria.
- Fato determinado é objeto delimitado, não necessariamente único; a CPI de devassa genérica é irregular.
- A CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas restritos ao campo da indagação probatória; não tem mais poderes do que a Constituição e as leis lhe outorgam (STF, MS 23.452/RJ).
- Ficam fora da CPI a busca domiciliar, a interceptação telefônica, a prisão fora do flagrante e as medidas cautelares típicas, como a indisponibilidade de bens; a reserva de jurisdição foi reconhecida por cinco Ministros no MS 23.452, e a ementa a descreve como tema ainda pendente de definição.
- Para o Congresso (MS 23.452) e, por maioria, para as Assembleias Legislativas (ACO 730), a quebra de sigilo por CPI é admitida com fundamentação concreta e contemporânea; a deliberação sem motivação é írrita.
- Não há precedente confirmado que reconheça à CPI de Câmara Municipal o poder de quebrar sigilo bancário; o art. 4º da LC 105/2001 fala em Poder Legislativo Federal. Recomenda-se pedir a quebra ao Judiciário ou ao Ministério Público.
- A CPI apura e conclui, não julga nem pune; o relatório final deve ser aprovado, motivado e encaminhado formalmente ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e, se for o caso, à polícia.
- A fiscalização é uma rede (CF, art. 31): ao Tribunal de Contas, irregularidades de contas e dano ao erário; ao Ministério Público, improbidade e crime; à polícia, fraude com autoria a apurar.
- A representação ao Tribunal de Contas deve ser instruída com identificação do representante, narrativa objetiva, norma violada e documentos, podendo pedir cautelar; a notícia de fato ao Ministério Público segue a mesma lógica.
- A oitiva deve respeitar o direito de não se autoincriminar e as demais garantias do depoente, ser registrada integralmente e conduzida com firmeza, não com arbítrio.

Questões para fixação

1. São requisitos cumulativos para a criação de CPI na Câmara Municipal, por simetria com o art. 58, § 3º, da Constituição Federal:
 - a. maioria absoluta dos vereadores, fato certo e prazo indeterminado;
 - b. requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo;

- c. aprovação do Plenário por dois terços, fato determinado e prazo indeterminado;
 - d. requerimento do Prefeito, fato determinado e prazo certo.
2. Considerando a distinção entre convocação e convite de autoridades municipais, é correto afirmar que:
- a. o convite obriga ao comparecimento, e a convocação é mera cortesia;
 - b. ambos são equivalentes, e a Câmara pode usar qualquer deles sem formalidades;
 - c. a convocação, aprovada na forma regimental e com objeto indicado, obriga ao comparecimento; o convite apenas propõe;
 - d. a convocação dispensa a indicação do objeto para não limitar a investigação.
3. Conforme a ementa do MS 23.452/RJ (STF), qual dos atos abaixo está excluído dos poderes de uma CPI, por se incluir nas prerrogativas gerais de cautela dos juízes?
- a. ouvir testemunhas;
 - b. requisitar documentos de órgãos públicos;
 - c. decretar a indisponibilidade dos bens de pessoas investigadas;
 - d. determinar perícia.
4. Sobre a reserva de jurisdição no MS 23.452/RJ, é correto afirmar que:
- a. foi reconhecida por unanimidade como tese fixada pelo Tribunal;
 - b. a ementa a descreve como tema pendente de definição e registra que foi reconhecida por cinco Ministros, tendo os demais considerado suficiente a falta de motivação do ato;
 - c. foi rejeitada pelo Tribunal, que admitiu a busca domiciliar por CPI;
 - d. não foi mencionada na ementa.
5. Quanto à quebra de sigilo bancário pela CPI de Câmara Municipal, a posição mais prudente e fiel às fontes confirmadas é:
- a. existe tese consolidada do STF autorizando a quebra por autoridade própria da CPI municipal;
 - b. o art. 4º da LC 105/2001 inclui expressamente as Câmaras Municipais;
 - c. a ACO 730 decidiu que a CPI municipal pode quebrar sigilo bancário sem fundamentação;
 - d. não há precedente confirmado para CPI municipal; recomenda-se pedir a medida ao Judiciário ou provocar o Ministério Público.
6. O relatório final de uma CPI municipal deve:
- a. declarar a culpa dos investigados e aplicar-lhes a sanção cabível;
 - b. ser dispensado de encaminhamento a outros órgãos, por esgotar a investigação;

- c. consolidar a prova, indicar responsabilidades e ser encaminhado formalmente ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e, se for o caso, à polícia;
 - d. ser mantido em sigilo perpétuo na Câmara.
7. Em Serra Azul de Minas, três de nove vereadores protocolam requerimento de CPI para “investigar a gestão de obras da Prefeitura”, sem prazo. A base do governo rejeita a proposta em Plenário. Analise a regularidade do requerimento e da rejeição, indicando os requisitos constitucionais, o que é “fato determinado” e como o requerimento poderia ser corrigido.
8. A CPI de Serra Azul de Minas decide, por votação do presidente e sem motivação escrita, quebrar o sigilo bancário de uma empresa contratada e determinar a busca e apreensão em sua sede. Analise a validade desses atos, com base nas fontes estudadas, e indique o caminho prudente para obter os dados e os documentos pretendidos.

Leitura complementar

- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas – capítulo sobre o Poder Legislativo, as comissões parlamentares de inquérito e a convocação de autoridades.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros – capítulo sobre a Câmara Municipal, suas atribuições de fiscalização e as comissões.
- Supremo Tribunal Federal, Informativo nº 163 (20 a 24 de setembro de 1999) – transcrição da ementa do MS 23.452/RJ, para leitura integral dos limites das CPIs.
- Supremo Tribunal Federal, Informativos nº 362 e nº 408 – resumo do julgamento e ementa da ACO 730/RJ, com os votos vencidos sobre a quebra de sigilo por CPI estadual.
- Lei Complementar nº 105/2001, art. 4º (portal do Planalto) – texto integral sobre o fornecimento de informações sigilosas ao Poder Legislativo Federal.
- Constituição Federal, arts. 31, 50, 58, § 3º, 71, 74, 127, 129 e 144 (portal do Planalto) – base da convocação, da CPI e da rede de controle.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva – para entender o destino das representações que a Câmara leva ao Ministério Público.

MÓDULO 7

O Processo Político-Administrativo e a Comissão Processante



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

O Processo Político-Administrativo e a Comissão Processante

SITUAÇÃO-PROBLEMA

No Município de Serra Azul de Minas, a Câmara reuniu indícios graves: o Prefeito descumpre de forma reiterada a lei orçamentária e, há meses, deixa sem resposta os pedidos de informação e os requerimentos de acesso a documentos formulados pelos vereadores. Indignada, parte da bancada propõe “cassar o prefeito na próxima sessão”. A proposta é compreensível do ponto de vista político, mas é juridicamente perigosa: cassar mandato popular não é votar às pressas, e sim conduzir um processo com rito, provas e ampla defesa. Ignorar essa exigência é a receita certa para uma cassação anulada pela Justiça, com o prefeito reconduzido ao cargo e a Câmara desmoralizada.

Os módulos anteriores trataram dos instrumentos de que a Câmara dispõe para acompanhar a gestão: requerimentos de informação, convocações, comissões, análise de contas e articulação com o controle externo. Este módulo trata do desfecho mais grave que a fiscalização legislativa pode alcançar, a perda do mandato do chefe do Executivo. Trata-se de medida excepcional, cercada de garantias, e é justamente por isso que o vereador e o assessor legislativo precisam conhecer o procedimento com precisão: um processo de cassação bem conduzido é instrumento legítimo de controle; um processo mal conduzido é fonte de nulidade, de responsabilização dos seus condutores e de desprestígio para a instituição.

O percurso será o seguinte: primeiro, a distinção entre os dois regimes de responsabilização previstos no Decreto-Lei nº 201/1967; depois, o rol de infrações político-administrativas do Prefeito e a situação do próprio vereador; em seguida, o rito da comissão processante, o devido processo legal, o quórum e o prazo; por fim, os limites do controle judicial, a diferença entre cassação e extinção do mandato, as boas práticas de instauração e de prova e a articulação com o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O módulo se encerra com a resolução de um caso prático.

7.1 Decreto-Lei nº 201/1967: dois regimes de responsabilização

O Decreto-Lei nº 201/1967 disciplina a responsabilidade dos prefeitos em dois planos que não se confundem.¹ O art. 1º trata dos crimes de responsabilidade, que são infrações de natureza penal, julgadas pelo Poder Judiciário e sujeitas a penas de reclusão ou detenção. Já o art. 4º trata das infrações político-administrativas, julgadas pela própria Câmara Municipal e sancionadas com a cassação do mandato. A diferença de nomenclatura costuma causar

1. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

confusão: a expressão “crime de responsabilidade”, no decreto-lei, designa condutas penais típicas; o que a Câmara julga são “infrações político-administrativas”.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, a cassação do mandato por infração político-administrativa é ato do Poder Legislativo local, de natureza política e administrativa, ao passo que os crimes funcionais competem ao Poder Judiciário.² A consequência prática é a independência das esferas: um mesmo fato pode gerar, simultaneamente, ação penal na Justiça e processo de cassação na Câmara, sem que um dependa do outro.³ A absolvição criminal não impede, por si só, a cassação política, e a rejeição da denúncia na Câmara não impede a persecução penal. Essa independência é coerente com a natureza distinta dos dois juízos: o juízo penal exige prova da tipicidade, da ilicitude e da culpabilidade nos moldes do processo criminal; o juízo político-administrativo examina a incompatibilidade da conduta com o exercício regular do cargo, segundo os tipos do art. 4º.⁴

Há ainda uma questão de competência legislativa que não pode ser esquecida. A Câmara não é livre para “criar” infrações nem para desenhar um rito próprio de cassação na Lei Orgânica ou no Regimento Interno. O Supremo Tribunal Federal fixou, na Súmula Vinculante nº 46,⁵ que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são matéria da União. O quadro abaixo resume as diferenças entre os dois regimes.

Quadro 7.1 — Crimes de responsabilidade (art. 1º) x infrações político-administrativas (art. 4º)

Critério	Crimes de responsabilidade (DL 201/1967, art. 1º)	Infrações político-administrativas (DL 201/1967, art. 4º)
Natureza	Infração penal	Infração política e administrativa
Órgão julgador	Poder Judiciário	Câmara Municipal
Sanção	Pena de reclusão ou detenção e efeitos da condenação	Cassação do mandato
Processo	Processo penal, com as garantias próprias	Rito do art. 5º, com comissão processante
Relação entre as esferas	Independentes: o mesmo fato pode gerar as duas responsabilizações, sem prejudicialidade necessária.	

CONCEITO-CHAVE

Infração político-administrativa é a conduta do Prefeito, tipificada no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967, sujeita a julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionada com a cassação do

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

3. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

4. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 46*. DJe de 17 abr. 2015.

mandato. Não é crime, não é improbidade e não se confunde com a rejeição de contas: é uma terceira via de responsabilização, de natureza político-administrativa.

7.2 As infrações político-administrativas imputáveis ao Prefeito

O art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 enumera, em dez incisos, as condutas que autorizam a cassação. O rol é o ponto de partida de qualquer denúncia: sem enquadramento em um dos incisos, não há infração político-administrativa a apurar. Isso decorre do princípio da tipicidade, que no direito sancionador obriga a identificar, no texto legal, a conduta que se imputa ao acusado. Vale conhecer o texto literal do dispositivo.

TEXTO LEGAL

Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º (incisos I a III e VI a X)

“São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I - Impedir o funcionamento regular da Câmara; II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; [...] VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro, VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.”

Os incisos IV e V completam o rol: retardar ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade e deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo e em forma regular, a proposta orçamentária. Note-se que várias hipóteses tutelam diretamente a função fiscalizadora do Legislativo. Impedir o exame de documentos e a verificação de obras e serviços (inciso II) e desatender, sem motivo justo, as convocações e os pedidos de informações (inciso III) são, elas próprias, infrações que podem levar à perda do mandato. O inciso VI, por sua vez, torna o descumprimento do orçamento aprovado uma infração autônoma, o que conecta este módulo ao estudo do controle orçamentário.

A omissão do gestor diante da Câmara tem, portanto, consequência jurídica séria. No Município de Serra Azul de Minas, por exemplo, o vereador que formula requerimentos de informação sobre contratos de transporte escolar e recebe do Executivo apenas silêncio precisa documentar o requerimento, a data de protocolo, o prazo concedido e a ausência de resposta. Esses elementos, somados, podem configurar a hipótese do inciso III, desde que o pedido tenha sido feito “a tempo e em forma regular” e que não haja motivo justo para a

recusa. Um requerimento genérico, sem objeto determinado, ou dirigido a quem não tem o dever de respondê-lo, enfraquece a futura denúncia.

ATENÇÃO

A infração precisa estar descrita na denúncia com fato determinado e enquadramento em inciso do art. 4º. Expressões como “má administração”, “perseguição política” ou “falta de transparência”, sem a indicação de fatos e de provas, não sustentam um processo válido. A tipicidade é garantia do acusado e requisito de validade da denúncia.

EXEMPLO PRÁTICO

O Prefeito de Serra Azul de Minas é convocado, por requerimento aprovado em plenário, a prestar esclarecimentos sobre a execução da lei orçamentária anual. Notificado com antecedência razoável, não comparece nem justifica a ausência. Em paralelo, a Mesa solicita as folhas de pagamento da Prefeitura e a Secretaria de Administração nega o acesso por ordem do chefe do Executivo. Há, em tese, subsunção aos incisos III e II do art. 4º. O passo seguinte não é a votação da cassação, mas a elaboração de denúncia escrita que exponha os fatos e indique as provas, nos termos do art. 5º, I.

7.3 Quando o próprio vereador é responsabilizado

O Decreto-Lei nº 201/1967 também alcança os vereadores. O art. 7º prevê a cassação do mandato do vereador em hipóteses como a utilização do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa, a fixação de residência fora do Município e o procedimento incompatível com a dignidade da Câmara ou a falta de decoro na conduta pública. O processo de cassação do vereador segue, no que couber, o rito do art. 5º, de modo que o conhecimento do rito serve tanto para o controle do Executivo quanto para a disciplina interna do Legislativo.

Daí decorre uma lição de coerência institucional: a fiscalização é de mão dupla. A mesma Câmara que apura a conduta do Prefeito responde, perante a sociedade, pela conduta de seus próprios membros. Uma Câmara que cobra rigor do Executivo e tolera, em seus quadros, o uso do mandato para fins ilícitos perde autoridade moral para fiscalizar. A isenção com que o Legislativo trata os seus integrantes reforça a legitimidade do controle que exerce sobre o Executivo e afasta a acusação, comum nos processos de cassação, de que se trata de mero instrumento de perseguição política.

É importante, contudo, não confundir a responsabilização do vereador por infração político-administrativa com a prerrogativa constitucional do mandato. A Constituição Federal assegura, no art. 29, VIII, a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.⁶ A cassação do vereador por

infração do art. 7º não pode ser utilizada como instrumento para punir a manifestação de opinião, o voto ou a crítica ao governo feitos no exercício regular do mandato. Já a quebra do decoro por conduta que extrapole o exercício do mandato, ou o uso do cargo para corrupção e improbidade, pode, observado o devido processo, justificar a sanção.

TEXTO LEGAL

Constituição Federal, art. 29, VIII

“VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;”

7.4 O procedimento da comissão processante

A cassação do mandato do Prefeito segue o rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967. O próprio caput do artigo ressalva que o rito nele descrito vale “se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo”, mas, na prática, o rito do decreto-lei é o aplicado pela imensa maioria das Câmaras. O desenho geral é simples: denúncia escrita, deliberação sobre o recebimento, constituição da comissão processante por sorteio, defesa prévia, parecer da comissão, instrução, razões finais, parecer final, julgamento em plenário e proclamação do resultado.

7.4.1 A denúncia e o seu recebimento

A denúncia escrita da infração pode ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas (art. 5º, I). Se o denunciante for vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal para os atos do processo e só votará se necessário para completar o quórum de julgamento. Em qualquer caso de impedimento de voto, será convocado o suplente do vereador impedido. Esse mecanismo garante que o acusador não seja, ao mesmo tempo, julgador, o que é corolário da imparcialidade.

De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determina a sua leitura e consulta a Câmara sobre o seu recebimento (art. 5º, II). O recebimento depende do voto da maioria dos presentes.⁷ Trata-se de deliberação de natureza preliminar, que não julga o mérito, mas verifica se a denúncia é apta, isto é, se descreve fato determinado, enquadra-o em infração do art. 4º e indica as provas. O Presidente não pode, sozinho, engavetar a denúncia nem decidir por conta própria rejeitá-la: a decisão é do plenário, na primeira sessão. Do mesmo modo, a deliberação deve ser registrada em ata, com a votação do recebimento.

6. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, art. 29, VIII.

7. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, art. 5º, II. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

TEXTO LEGAL**Decreto-Lei nº 201/1967, art. 5º, II**

“De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.”

7.4.2 A comissão processante por sorteio

Decidido o recebimento, a comissão processante é constituída na mesma sessão, com três vereadores sorteados entre os desimpedidos. Dois aspectos merecem destaque. O primeiro é o sorteio: a lei não permite indicação política, composição proporcional ou escolha pelo Presidente. O sorteio é garantia de imparcialidade, porque impede que a maioria governista ou oposicionista componha, ao seu gosto, o órgão que conduzirá a instrução. O segundo é a expressão “entre os desimpedidos”: ficam fora do sorteio o vereador denunciante e aqueles que a lei ou o Regimento declaram impedidos. Os três sorteados elegem, desde logo, o Presidente e o Relator da comissão.

O afastamento das balizas do rito, sobretudo do sorteio da comissão e da observância dos prazos, é causa recorrente de anulação judicial do processo de cassação. A Câmara que, por conveniência, “ajusta” a composição da comissão ou desmembra a leitura, o recebimento e o sorteio em sessões distintas assume um risco processual elevado. A prudência recomenda seguir o texto da lei com literalidade: leitura, deliberação sobre o recebimento e, sendo recebida a denúncia, sorteio imediato, tudo em ata minuciosa e, se possível, com transmissão pública da sessão.

7.4.3 Defesa prévia, parecer e instrução

Recebido o processo, o Presidente da comissão inicia os trabalhos dentro de cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e dos documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia por escrito, indique as provas que pretenda produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez (art. 5º, III). Se o denunciado estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes no órgão oficial, com intervalo de, pelo menos, três dias. Decorrido o prazo de defesa, a comissão emite parecer em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou pelo arquivamento da denúncia; neste último caso, o parecer é submetido ao Plenário. Opinando pelo prosseguimento, o Presidente da comissão designa desde logo o início da instrução e determina os atos, diligências e audiências necessários, para o depoimento do denunciado e a inquirição das testemunhas.

O denunciado deve ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente ou na pessoa de seu procurador, com antecedência de, pelo menos, vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir às diligências e audiências, formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa (art. 5º, IV). Concluída a instrução, abre-se vista ao denunciado para razões escritas, no prazo de cinco dias; após, a comissão emite parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicita ao Presidente da Câmara a convocação de sessão de julgamento (art. 5º, V). Na sessão, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos vereadores e pelos denunciados, os vereadores que desejarem poderão manifestar-se verbalmente por até quinze minutos cada um e, ao final, o denunciado ou seu procurador terá até duas horas para a defesa oral.

Percebe-se que cada etapa tem prazo e forma. Os prazos de cinco, dez e vinte e quatro horas, os limites de testemunhas e os tempos de fala são parte da garantia de defesa, e não mera sugestão. O Quadro 7.4, ao final do módulo, reúne o rito completo em formato de consulta rápida.

ATENÇÃO

O parecer da comissão não vincula o plenário. Mesmo que a comissão opine pela procedência da acusação, a cassação depende de votação nominal e do quórum de dois terços dos membros da Câmara. Do mesmo modo, o parecer pelo arquivamento é submetido ao Plenário, a quem cabe a decisão final.

7.5 Devido processo legal, contraditório e ampla defesa

A cassação é processo, não plebiscito. A Constituição Federal assegura, no art. 5º, LIV e LV, que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal e que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Embora o processo de cassação tenha natureza político-administrativa, a perda de mandato eletivo é gravíssima consequência jurídica, e as garantias constitucionais se aplicam integralmente.⁸

Na prática, isso significa que o denunciado deve ser notificado, ter acesso integral às provas, apresentar defesa, arrolar testemunhas, acompanhar a instrução, fazer perguntas e manifestar-se ao final. A ausência de qualquer dessas garantias vicia o julgamento. Também a decisão deve ser motivada: ao votar, cada vereador decide sobre infrações determinadas, articuladas na denúncia, e o decreto legislativo de cassação deve ser capaz de indicar em que infração e com base em que prova a perda do mandato se funda. Um julgamento que se resume a manifestações genéricas de desagrado político não se sustenta diante do controle judicial.

8. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

Para a doutrina administrativista, o devido processo legal substancial impede, ainda, que o poder sancionador seja exercido de modo desproporcional ou arbitrário.⁹ Isso reforça a necessidade de proporcionalidade entre a gravidade da infração e a sanção máxima do ordenamento político local. O vereador que se prepara para votar deve ser capaz de justificar, com base nos autos, por que a prova produzida demonstra a infração descrita na denúncia, e não outra.

CONCEITO-CHAVE

No processo de cassação, o contraditório significa ciência de todos os atos e oportunidade de reação; a ampla defesa significa a possibilidade de defesa técnica, de produção de provas, de arrolamento de testemunhas e de manifestação final, inclusive oral. Ambos são garantias constitucionais (CF, art. 5º, LIV e LV) e condição de validade da cassação.

7.6 Prazo e quórum do julgamento

A cassação exige quórum qualificado. Concluída a defesa, procede-se a tantas votações nominais quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considera-se afastado definitivamente do cargo o denunciado que for declarado incurso em qualquer das infrações especificadas na denúncia pelo voto de, pelo menos, dois terços dos membros da Câmara (art. 5º, VI). O cálculo é feito sobre o número de membros da Câmara, e não sobre o número de presentes: em uma Câmara de onze vereadores, por exemplo, dois terços correspondem a oito votos ($2/3$ de 11 resulta em 7,33, e a fração é arredondada para cima, já que se exige “pelo menos” dois terços), ainda que apenas dez estejam presentes à sessão. Não alcançado o quórum, o denunciado permanece no cargo e o Presidente determina o arquivamento do processo.

TEXTOS LEGAIS

Decreto-Lei nº 201/1967, art. 5º, VI

“Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado.”

O prazo total para a conclusão do processo é de noventa dias. Convém corrigir uma imprecisão frequente, inclusive em materiais didáticos: o prazo não se conta do recebimento

da denúncia, mas da data em que se efetivar a notificação do acusado. Essa diferença é relevante, porque o termo inicial é a notificação válida do denunciado, e não a sessão em que a denúncia foi recebida. Por isso, a notificação deve ser feita com cuidado e documentada, já que dela depende a própria contagem do prazo.

TEXTO LEGAL

Decreto-Lei nº 201/1967, art. 5º, VII

“O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.”

ATENÇÃO

O decurso do prazo de noventa dias sem julgamento leva ao arquivamento do processo, mas não gera decadência definitiva nem impede a responsabilização: a própria lei ressalva a possibilidade de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos. O arquivamento por decurso de prazo, portanto, encerra aquele processo, não o direito de denunciar. O texto legal não distingue, expressamente, entre atraso imputável à Câmara e atraso causado pela defesa; por isso, a cautela recomenda planejar o cronograma de modo que o julgamento ocorra dentro dos noventa dias, sem depender de interpretação sobre a causa do atraso.

Esses limites protegem a estabilidade do mandato eletivo contra maiorias ocasionais. Fiscalizar com responsabilidade é reconhecer que a cassação é medida extrema, cabível apenas quando a prova e o rito a sustentam. A exigência de dois terços, somada à votação nominal por infração, obriga o parlamentar a assumir publicamente a sua posição sobre cada fato imputado, o que aumenta a transparência e a responsabilidade política do voto. Após o julgamento, o Presidente comunica o resultado à Justiça Eleitoral, em qualquer hipótese.

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara de Serra Azul de Minas, composta por nove vereadores, a denúncia contra o Prefeito articula duas infrações: obstrução ao exame de documentos (art. 4º, II) e descumprimento do orçamento (art. 4º, VI). Dois terços de nove correspondem a seis votos. Na primeira votação nominal, referente à obstrução, seis vereadores votam pela procedência; na segunda, apenas cinco. Basta que uma das infrações alcance seis votos para que o Prefeito seja considerado afastado definitivamente; a Câmara expede, então, o decreto legislativo de cassação, com ata que consigne a votação nominal de cada infração.

7.7 O controle judicial sobre o processo

Embora a competência para cassar seja da Câmara, o Poder Judiciário pode ser acionado para corrigir ilegalidades. Entre as hipóteses típicas de impugnação estão o recebimento de denúncia inepta, a comissão constituída sem sorteio, o cerceamento de defesa, o quórum inválido e o desvio de finalidade. O controle é de legalidade, e não de conveniência política:¹⁰ o Judiciário não substitui o juízo político da Câmara sobre a gravidade da conduta, mas verifica se o rito legal foi observado e se as garantias constitucionais foram respeitadas.

Esse é o entendimento que se extrai da doutrina de Hely Lopes Meirelles: a autonomia da Câmara para cassar não afasta o controle jurisdicional dos vícios de forma e das violações ao devido processo.¹¹ A base constitucional está no art. 5º, LIV e LV, já examinado, e no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Neste material, o tema é tratado como lição doutrinária e constitucional, e não como precedente específico: não se invoca aqui decisão de tribunal sobre os limites desse controle.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Súmula Vinculante nº 46 (conversão da Súmula 722). Publicação do enunciado: DJe de 17/04/2015. Precedente representativo indicado pelo STF: ADI 2.220, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 16/11/2011, DJe de 07/12/2011.

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”

A súmula tem consequência direta para a cassação: o rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 é norma nacional. Câmaras e Regimentos Internos podem detalhar a organização interna dos trabalhos, mas não podem alterar o sorteio, os prazos, o quórum ou as garantias de defesa fixados pela União. Leis Orgânicas e Regimentos que contrariem o decreto-lei são vulneráveis a impugnação, e atos praticados com base neles, ao risco de nulidade.

Do ponto de vista da conduta prática, o parlamentar que conduz o processo com rigor formal reduz drasticamente o risco de ver a cassação, e o próprio esforço fiscalizatório, desfeita por decisão liminar. A medida liminar em mandado de segurança é o instrumento mais comum de que o Prefeito se vale para suspender o processo ou o decreto legislativo, e a existência de plausibilidade jurídica depende, em regra, de um vício de forma visível nos autos: composição da comissão, ausência de intimação, denúncia sem fato determinado, votação sem o quórum de dois terços. O melhor modo de prevenir a liminar é construir um processo sem esses defeitos.

7.8 Cassação, extinção e a quebra de decoro

É preciso distinguir a cassação, que é a sanção aplicada por infração apurada em processo, da extinção do mandato, que decorre de fato objetivo, como o falecimento, a

renúncia, a perda dos direitos políticos ou a condenação criminal nas hipóteses legais. O Decreto-Lei nº 201/1967 trata da extinção do mandato de Prefeito no art. 6º, e da de vereador no art. 8º, com procedimento declaratório mais simples, em que a Presidência da Câmara reconhece a ocorrência do fato e declara a extinção, sem a necessidade de um julgamento político-administrativo. Os procedimentos e efeitos são diversos, e a confusão entre eles é fonte de erro: tentar “cassar” quem teve o mandato extinto, ou “declarar extinto” o mandato de quem apenas é acusado de infração, viola o devido processo legal.

Quadro 7.2 — Cassação x extinção do mandato

Critério	Cassação	Extinção
Natureza	Sanção por infração político-administrativa	Consequência de fato objetivo
Base legal (DL 201/1967)	Art. 4º (Prefeito) e art. 7º (vereador)	Art. 6º (Prefeito) e art. 8º (vereador)
Procedimento	Processo com rito do art. 5º, comissão processante e votação	Declaração da Presidência da Câmara, após a verificação do fato
Quórum	Dois terços dos membros da Câmara	Não há julgamento político: reconhecimento do fato objetivo
Defesa	Contraditório e ampla defesa em todas as fases	Garantias aplicáveis à verificação do fato, conforme o caso

A quebra de decoro, isto é, a conduta incompatível com a dignidade do cargo, é fundamento frequente de denúncias. O inciso X do art. 4º prevê, para o Prefeito, o procedimento incompatível com a dignidade e o decoro do cargo; o inciso III do art. 7º prevê, para o vereador, o procedimento incompatível com a dignidade da Câmara ou a falta de decoro na conduta pública. Trata-se, porém, de tipos abertos, e a abertura exige maior cuidado: a denúncia deve descrever o fato concreto que se reputa incompatível com o decoro, com data, circunstância e prova. Fórmulas genéricas de “falta de decoro”, sem fato determinado, não sustentam a cassação e são terreno fértil para a anulação.

ATENÇÃO

Quanto mais aberto o tipo, mais preciso deve ser o fato descrito na denúncia. A invocação do decoro como “infração coringa”, para suprir a falta de prova de infração específica, é erro comum e expõe a Câmara à anulação judicial.

7.9 Instaurando corretamente o processo

A instauração correta do processo é meio caminho para a sua validade: os vícios mais fatais nascem na largada, em denúncia inepta ou comissão mal constituída. O passo a passo

recomendado é o seguinte. Primeiro, verifique a legitimidade do denunciante e a aptidão da denúncia: deve ser escrita, ter fato determinado, indicar provas ou indícios e, se subscrita por vereador, observar os impedimentos já examinados. Segundo, leve o recebimento à deliberação do plenário, na primeira sessão após a leitura. Terceiro, havendo recebimento, sorteie a comissão processante entre os vereadores desimpedidos, na mesma sessão. Quarto, fixe o cronograma de trabalhos dentro dos prazos legais, de modo a assegurar a conclusão no prazo de noventa dias contados da notificação.

ESQUEMA — INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE CASSAÇÃO (DL 201/1967, ART. 5º, I A III)

1. **Denúncia escrita** — qualquer eleitor, com exposição dos fatos e indicação das provas; vereador denunciante fica impedido.
2. **Leitura em plenário** — na primeira sessão, pelo Presidente da Câmara.
3. **Deliberação sobre o recebimento** — voto da maioria dos presentes; registro em ata.
4. **Sorteio da comissão** — na mesma sessão, três vereadores desimpedidos; eleição do Presidente e do Relator.
5. **Notificação do denunciado** — em até cinco dias do início dos trabalhos, com cópia da denúncia e dos documentos.
6. **Defesa prévia** — dez dias, com indicação de provas e até dez testemunhas.
7. **Parecer da comissão** — cinco dias, pelo prosseguimento ou arquivamento.

Documente cada ato em ata. A ata deve registrar a leitura da denúncia, o resultado da votação do recebimento, o procedimento do sorteio (com a lista dos desimpedidos e a forma de sorteio) e a eleição do Presidente e do Relator. Se possível, convém realizar o sorteio de modo público e transmitido, com a presença do denunciado ou de seu procurador, o que afasta a suspeita de manipulação e antecipa a resposta a eventual alegação de nulidade. Recomenda-se, ainda, que a Procuradoria da Câmara, ou assessoria jurídica contratada, acompanhe todos os atos, mas sem que o assessor jurídico substitua a deliberação dos vereadores, que continua sendo indelegável.

EXEMPLO PRÁTICO

Em Serra Azul de Minas, o eleitor Fulano de Tal protocola denúncia escrita contra o Prefeito, indicando por documento a recusa de acesso às folhas de pagamento. O Presidente da Câmara determina a leitura na primeira sessão ordinária seguinte; o plenário, por maioria dos presentes, decide pelo recebimento; na mesma sessão, a Secretaria prepara urnas com os nomes dos vereadores desimpedidos e realiza o sorteio de três nomes, em ato público, lavrando-se ata. A comissão, instalada, elege o Presidente e o Relator, e a notificação do Prefeito é expedida dentro do prazo de cinco dias.

7.10 Cuidados para que a cassação não seja anulada

A solidez de uma cassação depende menos de vontade política e mais de disciplina procedimental. O checklist de validade pode ser resumido em oito pontos: denúncia com fato determinado e enquadramento no art. 4º; comissão formada por sorteio entre os desimpedidos; notificação regular do denunciado, com cópia da denúncia e dos documentos; acesso integral às provas; oportunidade de defesa prévia, de produção de provas e de arrolamento de testemunhas; intimação de todos os atos com antecedência mínima; respeito ao prazo de noventa dias contados da notificação; e quórum de dois terços dos membros da Câmara na votação nominal, com decisão motivada e ata fiel.

A falha em qualquer desses pontos é convite à liminar. Uma boa prática é elaborar, desde o início, um cronograma reverso: a partir da data da notificação, calcular o termo final do prazo de noventa dias e distribuir, regressivamente, as etapas de defesa prévia (dez dias), parecer (cinco dias), instrução, razões finais (cinco dias), parecer final e sessão de julgamento. Reserve folga para intercorrências, como pedido de diligência, ausência justificada de testemunha ou necessidade de edital. A sessão de julgamento, que comporta falas de até quinze minutos por vereador e até duas horas de defesa oral, deve ser convocada com antecedência que permita todas essas manifestações em um único ato ou em atos contínuos.

A combinação entre o rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 e as garantias do art. 5º, LIV e LV, da Constituição é o que confere validade ao ato de cassação. Nenhum dos dois elementos, isoladamente, basta: um rito formalmente cumprido, mas com defesa de fachada, é vulnerável; uma defesa ampla, mas em processo conduzido fora do rito legal, também. Por isso, a recomendação é tratar o rito como piso, e não como teto: sempre que houver dúvida sobre a conveniência de conceder mais uma oportunidade de defesa, conceda, observado o prazo legal.

ATENÇÃO

Não confunda o ritmo político com o ritmo jurídico. A pressa é o principal fator de nulidade: o “afogadilho” que dispensa instrução, suprime testemunhas ou reduz prazos é, quase sempre, o ponto explorado pelo defensor na ação anulatória ou no mandado de segurança.

7.11 A articulação com o Tribunal de Contas e o Ministério Público

O processo de cassação não exclui as demais esferas de responsabilização. Os mesmos fatos que fundamentam a infração político-administrativa costumam interessar ao Tribunal de Contas, quando houver dano ao erário ou irregularidade na gestão de recursos, e ao Ministério Público, quando houver indício de improbidade administrativa ou de crime. A Constituição Federal atribui ao controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização das contas públicas (art. 71, aplicável aos Municípios por força do art. 31)¹², e ao Ministério Público a promoção da ação penal pública e do inquérito civil (art. 129). A Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021, disciplina a responsabilização por atos de improbidade administrativa.¹³

A boa prática é a atuação paralela e comunicada: enquanto a Câmara conduz a cassação, remete cópia da prova ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Assim, ainda que a cassação não se conclua, por ausência de quórum, decurso do prazo ou anulação, a responsabilização prossegue nas outras vias, que seguem regras e prazos próprios. Essa articulação evita que o insucesso político em plenário signifique impunidade jurídica. Em contrapartida, a comunicação deve ser feita com critério: o envio de cópia dos autos deve respeitar eventual sigilo legal, e as peças encaminhadas devem ser as efetivamente produzidas no processo.

Quadro 7.3 — Instâncias de responsabilização sobre o mesmo fato

Instância	Órgão	Foco	Consequência principal
Político-administrativa	Câmara Municipal	Infrações do art. 4º do DL 201/1967	Cassação do mandato
Contas	Tribunal de Contas (CF, art. 71)	Legalidade, legitimidade e economicidade da gestão	Parecer prévio, imputação de débito e multa, conforme a competência
Cível (improbidade)	Poder Judiciário, por ação do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada	Atos dolosos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992	Sanções da lei de improbidade
Penal	Poder Judiciário, por ação do Ministério Público (CF, art. 129)	Crimes de responsabilidade (DL 201/1967, art. 1º) e crimes comuns	Penas privativas de liberdade e efeitos da condenação

7.12 Prova e documentação no processo

A prova é a espinha dorsal da cassação. Reúna documentos oficiais, as respostas (ou o silêncio) do gestor aos requerimentos, relatórios do controle interno, decisões do Tribunal de

12. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, arts. 31, 71 e 129.

13. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

Contas e depoimentos colhidos com as garantias devidas. Os documentos públicos produzem prova robusta quando acompanhados de certidão de autenticidade; as respostas do gestor, quando existirem, são prova da conduta; e o silêncio, quando demonstrado o recebimento do pedido e o decurso do prazo sem resposta, pode configurar a hipótese do art. 4º, III. Prova emprestada, isto é, a prova produzida em outro processo e trazida aos autos, e indícios convergentes fortalecem o conjunto, desde que o denunciado possa sobre eles se manifestar.

Registre a cadeia de custódia dos documentos e a integralidade das oitivas. Todo documento deve ser numerado e autuado; toda oitiva, gravada ou reduzida a termo e assinada; e todo acesso do denunciado aos autos, registrado. Na lição de Emerson Garcia, a robustez probatória, mais do que a gravidade retórica da acusação, é o que sustenta a responsabilização perante qualquer instância.¹⁴ Uma cassação bem provada e bem documentada é praticamente inatacável quanto ao mérito; a mal instruída sucumbe ao primeiro recurso.

Um cuidado adicional diz respeito à prova obtida de modo ilícito. A Constituição, no art. 5º, LVI, declara inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos. Gravações clandestinas, acessos indevidos a sistemas ou documentos obtidos por meio de violação de sigilo não devem integrar o processo sem avaliação jurídica prévia. A fiscalização legítima se faz com os instrumentos que a ordem jurídica concede ao Legislativo: requerimentos, convocações, comissões e acesso a documentos nos termos da lei.

EXEMPLO PRÁTICO

Em Serra Azul de Minas, a comissão processante junta ao processo: o requerimento de informação protocolado, com recibo; o ofício de cobrança, com aviso de recebimento; o parecer do controle interno sobre a execução orçamentária; a decisão do Tribunal de Contas que apontou despesas sem dotação; e o termo de depoimento do Secretário de Fazenda, tomado com a presença do advogado do denunciado, que formulou perguntas. Cada peça é numerada, e o denunciado tem vista integral dos autos. Esse conjunto resiste ao exame judicial.

7.13 Síntese e caso prático: a instauração da comissão processante

Em síntese, o Decreto-Lei nº 201/1967 separa os crimes de responsabilidade (art. 1º, Judiciário) das infrações político-administrativas (art. 4º, Câmara, com cassação). A cassação segue rito rígido: denúncia apta, comissão por sorteio, instrução com ampla defesa, noventa dias contados da notificação e quórum de dois terços dos membros. O Judiciário controla a legalidade do processo. Rigor formal e prova sólida, somados à comunicação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, são o que transformam a apuração em responsabilização efetiva.

14. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

CASO PRÁTICO

Vereadores do Município de Serra Azul de Minas protocolam denúncia contra o Prefeito por obstruir a fiscalização e descumprir o orçamento. Ansiosos, pretendem indicar politicamente os membros da comissão e votar a cassação em duas sessões, sem ouvir testemunhas de defesa. Pergunta-se: a comissão pode ser indicada politicamente ou deve ser sorteada? É possível cassar sem instrução e sem ampla defesa? Qual o quórum e o prazo? Onde estão os riscos de anulação nesse afogadilho?

7.13.1 Resolução do caso

Enquadramento. Os fatos narrados correspondem, em tese, às infrações do art. 4º, II e III (obstrução ao exame de documentos e desatendimento de pedidos de informação) e VI (descumprimento do orçamento aprovado). O enquadramento é possível, mas a denúncia precisa descrever fatos determinados e indicar as provas, na forma do art. 5º, I. Se a denúncia foi subscrita por vereadores, os subscritores ficam impedidos de votar sobre o seu recebimento e de integrar a comissão, e os suplentes devem ser convocados.

A comissão deve ser sorteada. A indicação política é ilegal. O art. 5º, II, é expresso: a comissão processante é constituída na mesma sessão do recebimento, com três vereadores sorteados entre os desimpedidos, que elegem o Presidente e o Relator. Não há margem para escolha pela Mesa, pela maioria ou por acordo de lideranças, e o Regimento Interno não pode dispor em sentido contrário, em razão da competência privativa da União para fixar as normas de processo e julgamento (Súmula Vinculante nº 46). A indicação política contamina o processo desde a origem e é o vício mais facilmente demonstrável em juízo.

Não é possível cassar sem instrução e sem ampla defesa. O denunciado tem direito a ser notificado, a apresentar defesa prévia em dez dias, a indicar provas e arrolar até dez testemunhas, a ser intimado de todos os atos com antecedência mínima de vinte e quatro horas, a acompanhar a instrução e a reperguntar às testemunhas, a oferecer razões escritas em cinco dias e a fazer defesa oral de até duas horas. Suprimir a oitiva das testemunhas de defesa é cerceamento de defesa, violação direta do art. 5º, III e IV, do decreto-lei e do art. 5º, LV, da Constituição. A instrução é uma fase obrigatória do processo, que só pode ser dispensada se a comissão opinar pelo arquivamento da denúncia após a defesa prévia.

Quórum e prazo. A cassação exige voto de, pelo menos, dois terços dos membros da Câmara, em votação nominal sobre cada infração articulada na denúncia (art. 5º, VI); o quórum é calculado sobre o total de membros, e não sobre os presentes. O recebimento da denúncia, ao contrário, exige apenas a maioria dos presentes (art. 5º, II). O processo deve estar concluído em noventa dias contados da data em que se efetivar a notificação do acusado, e não do recebimento da denúncia; transcorrido o prazo sem julgamento, o processo é arquivado, sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos (art. 5º, VII).

Por que “duas sessões” é inviável. O cronograma legal torna materialmente impossível concluir o processo em duas sessões sem suprimir etapas: após a notificação, há o prazo de dez dias para a defesa prévia; depois, cinco dias para o parecer da comissão; em seguida, a instrução, com depoimentos; concluída esta, cinco dias para razões escritas; depois o parecer final e a convocação da sessão de julgamento, em que os vereadores podem falar por até quinze minutos e o denunciado, por até duas horas. A lei não fixa um número mínimo de sessões, mas fixa prazos e atos que não cabem em duas sessões consecutivas.

Riscos de anulação. No afogadilho descrito, concentram-se pelo menos cinco vícios: (i) comissão sem sorteio, violando o art. 5º, II; (ii) supressão de prazos de defesa e de intimação, violando o art. 5º, III e IV; (iii) dispensa de testemunhas da defesa, cerceando a defesa, em violação ao art. 5º, LV, da Constituição; (iv) votação sem observar a votação nominal por infração e o quórum de dois terços dos membros; e (v) decisão sem fundamentação, sem indicar a prova que sustenta cada infração. Qualquer deles autoriza a impetração de mandado de segurança com pedido liminar para suspender o processo ou o decreto legislativo, com exposição pessoal dos condutores do processo e risco de recondução do Prefeito ao cargo.

Quadro 7.4 — Anexo: rito do processo de cassação do Prefeito (DL 201/1967, art. 5º)

Fase	Ato	Prazo	Quórum / regra de decisão
1. Denúncia (art. 5º, I)	Denúncia escrita por qualquer eleitor, com fatos e provas	Sem prazo fixado no inciso	Vereador denunciante fica impedido de votar e de integrar a comissão
2. Recebimento (art. 5º, II)	Leitura na primeira sessão e consulta ao plenário	Primeira sessão após a denúncia	Maioria dos presentes
3. Comissão (art. 5º, II)	Sorteio de três vereadores desimpedidos; eleição de Presidente e Relator	Mesma sessão do recebimento	Sorteio, sem indicação
4. Notificação (art. 5º, III)	Início dos trabalhos e notificação do denunciado, com cópia da denúncia e dos documentos	Cinco dias; edital duas vezes, com intervalo mínimo de três dias, se ausente do Município	Não se aplica
5. Defesa prévia (art. 5º, III)	Defesa escrita, indicação de provas e até dez testemunhas	Dez dias	Não se aplica
6. Parecer da comissão (art. 5º, III)	Prosseguimento ou arquivamento	Cinco dias após a defesa	Parecer pelo arquivamento é submetido ao Plenário
7. Instrução (art. 5º, III e IV)	Depoimento do denunciado e oitiva das testemunhas; perguntas e reperguntas da defesa	Intimação com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência	Não se aplica

Fase	Ato	Prazo	Quórum / regra de decisão
8. Razões finais (art. 5º, V)	Vista ao denunciado; parecer final da comissão	Cinco dias para razões escritas	Parecer não vincula o plenário
9. Julgamento (art. 5º, V e VI)	Leitura de peças, falas dos vereadores e defesa oral; votações nominais por infração	Vereadores: até quinze minutos cada; defesa: até duas horas	Dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara
10. Resultado (art. 5º, VI)	Decreto legislativo de cassação ou arquivamento; comunicação à Justiça Eleitoral	Proclamação imediata	Ata com votação nominal de cada infração
Prazo global (art. 5º, VII)	Conclusão do processo	Noventa dias, contados da notificação do acusado	Decurso sem julgamento: arquivamento, sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos

Resumo executivo

- O Decreto-Lei nº 201/1967 prevê dois regimes: crimes de responsabilidade (art. 1º, julgados pelo Judiciário) e infrações político-administrativas (art. 4º, julgadas pela Câmara, com sanção de cassação).
- As esferas são independentes: o mesmo fato pode gerar processo penal, processo de cassação, apuração pelo Tribunal de Contas e ação de improbidade.
- O art. 4º lista dez infrações; várias protegem a fiscalização, como impedir o exame de documentos (II), desatender convocações e pedidos de informação (III) e descumprir o orçamento (VI).
- O vereador também responde pelo art. 7º, e a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos (CF, art. 29, VIII) não pode ser contornada pela cassação.
- A denúncia é escrita, por qualquer eleitor, com fatos e provas; o vereador denunciante fica impedido de votar e de integrar a comissão.
- O recebimento exige maioria dos presentes; a comissão de três vereadores desimpedidos é sorteada na mesma sessão. Indicação política é ilegal.
- O denunciado tem defesa prévia de dez dias, até dez testemunhas, intimação com vinte e quatro horas de antecedência, razões escritas de cinco dias e defesa oral de até duas horas.
- A cassação exige dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em votação nominal por infração; o quórum se calcula sobre os membros, não sobre os presentes.
- O prazo é de noventa dias contados da notificação do acusado; o decurso sem julgamento leva ao arquivamento, sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos.

- A Súmula Vinculante nº 46 afirma a competência privativa da União para as normas de processo e julgamento; o rito não pode ser alterado por Lei Orgânica ou Regimento.
- O Judiciário controla a legalidade e as garantias (CF, art. 5º, LIV e LV), não o mérito político; rigor formal e prova documentada evitam a liminar.
- Cassação (sanção após processo) difere de extinção (fato objetivo); a quebra de decoro exige fato determinado e prova; deve-se comunicar o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Questões para fixação

1. Segundo o art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/1967, a comissão processante é composta por:
 - a. três vereadores indicados pelo Presidente da Câmara, respeitada a proporcionalidade partidária;
 - b. três vereadores sorteados entre os desimpedidos, que elegem o Presidente e o Relator;
 - c. cinco vereadores eleitos pelo plenário por maioria absoluta;
 - d. três vereadores indicados pelo denunciado e pelo denunciante, com um terceiro de desempate.
2. Para o recebimento da denúncia e para a cassação, exigem-se, respectivamente:
 - a. maioria absoluta dos membros e três quintos dos membros;
 - b. dois terços dos presentes e maioria simples dos membros;
 - c. maioria dos presentes e dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara;
 - d. maioria dos membros em ambos os casos.
3. O prazo de noventa dias para a conclusão do processo de cassação é contado:
 - a. do protocolo da denúncia;
 - b. da leitura da denúncia em plenário;
 - c. da data em que se efetivar a notificação do acusado;
 - d. da instalação da comissão processante.
4. Transcorrido o prazo de noventa dias sem julgamento, o processo será arquivado, e:
 - a. o Prefeito não poderá mais ser denunciado pelos mesmos fatos;
 - b. a Câmara perde a competência para julgar infrações político-administrativas;
 - c. é possível nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos;
 - d. o Prefeito fica automaticamente absolvido pelo Tribunal de Contas.
5. Em relação à Súmula Vinculante nº 46, é correto afirmar que:
 - a. autoriza a Lei Orgânica Municipal a criar rito próprio de cassação;

- b. atribui aos Municípios a competência para definir infrações político-administrativas;
 - c. trata da competência legislativa privativa da União para definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as normas de processo e julgamento;
 - d. proíbe qualquer controle judicial sobre o processo de cassação.
6. Assinale a hipótese que, segundo o texto do módulo, constitui extinção, e não cassação, do mandato:
- a. a obstrução do exame de documentos da Prefeitura;
 - b. o descumprimento do orçamento aprovado;
 - c. a renúncia ou a perda dos direitos políticos, como fatos objetivos;
 - d. o procedimento incompatível com a dignidade do cargo, apurado em processo.
7. Explique por que a indicação política dos membros da comissão processante viola o rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 e quais as consequências processuais prováveis dessa irregularidade.
8. Na Câmara do Município de Serra Azul de Minas, composta por onze vereadores, o plenário recebeu denúncia contra o Prefeito. Descreva, em ordem, as fases do processo até o julgamento, indicando prazos e quórum, e aponte dois cuidados para evitar a anulação.

Leitura complementar

- Decreto-Lei nº 201/1967, arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º (texto oficial no portal do Planalto) – leitura integral do rito e das hipóteses de cassação e extinção.
- Constituição Federal, art. 5º, LIV, LV e LVI, e art. 29, VIII – garantias do devido processo e inviolabilidade do vereador.
- Súmula Vinculante nº 46 do Supremo Tribunal Federal (portal do STF) – limite da competência normativa local sobre processo e julgamento.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* – capítulos sobre a Câmara Municipal, a cassação e o controle jurisdicional.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa* – para a articulação entre cassação e responsabilização por improbidade.
- Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021 – independência das instâncias e sanções por improbidade.

MÓDULO 8

Responsabilização Cível-Criminal e as Prerrogativas do Mandato



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Responsabilização Cível-Criminal e as Prerrogativas do Mandato

SITUAÇÃO-PROBLEMA

A Comissão de Fiscalização da Câmara Municipal de Serra Azul de Minas encerrou a apuração e o resultado é inequívoco: houve desvio de recursos na reforma de uma escola municipal, com sobrepreço nos itens da planilha e pagamento por serviços que jamais foram executados. O material está reunido, os documentos estão numerados e os pareceres técnicos concluem pela irregularidade. Chega, então, a pergunta decisiva: a quem levar o caso? Ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à polícia, à Justiça? E, não menos importante: como o vereador que denuncia se protege das inevitáveis retaliações e da acusação, repetida nas redes sociais pelo grupo político atingido, de que “só quis fazer política”?

8.1 O panorama das responsabilidades

Um mesmo fato pode gerar consequências em quatro esferas distintas, e é fundamental compreender que elas não se confundem. A responsabilidade **administrativa** alcança as sanções que a própria Administração, ou o Tribunal de Contas no exercício de sua competência, pode aplicar ao agente: multa, imputação de débito, inabilitação, penalidades disciplinares. A responsabilidade **civil** busca a reparação do dano, isto é, o ressarcimento ao erário, e abrange também as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, que têm natureza civil. A responsabilidade **penal** trata da prática de crime e pode levar a penas privativas de liberdade, multa e perda de cargo. A responsabilidade **política** envolve a perda do mandato por decisão do Parlamento, em procedimento próprio, no caso do prefeito e dos vereadores.

A base constitucional desse sistema está no art. 37, §§ 4º a 6º, da Constituição¹, que prevê a improbidade, a responsabilidade civil do Estado e a ação de regresso, e no art. 71, que organiza o controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. A Lei nº 8.429/1992 e o Código Penal completam o quadro. O ponto central, para quem fiscaliza, é a **independência das instâncias**: cada esfera segue seu próprio rito, perante seu próprio órgão, com seus próprios critérios de prova, e nenhuma depende, em regra, do resultado da outra.

CONCEITO-CHAVE — INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

As responsabilidades administrativa, civil, penal e política correm em paralelo e não se excluem. Na lição de Carvalho Filho, a independência é a regra; a repercussão de uma instância sobre a outra é exceção, restrita, em linhas gerais, aos casos em que o juízo penal reconhece a inexistência do fato ou a negativa de autoria.²

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

Duas consequências práticas decorrem desse princípio e correspondem a dois erros comuns. O primeiro é supor que uma via basta. O vereador que apresenta uma representação ao Tribunal de Contas e se dá por satisfeito pode descobrir, meses depois, que a Corte de Contas imputou débito e aplicou multa, mas que ninguém examinou o aspecto penal do fato nem verificou se houve ato de improbidade. O Tribunal de Contas não processa crimes, e sua decisão, por si só, não constitui a ação de improbidade. O segundo erro é acreditar que a absolvição em uma instância encerra as demais: o servidor absolvido por falta de provas na esfera penal pode, em tese, ainda responder na esfera administrativa ou civil, porque os critérios de prova e os bens jurídicos tutelados são distintos. A exceção, como lembra a doutrina, é a sentença penal que afirma que o fato não existiu ou que o acusado não foi seu autor.³

Quadro 8.1 — As quatro esferas de responsabilização

Esfera	Finalidade	Órgão que decide	Exemplo de consequência
Administrativa	Corrigir irregularidades e punir no âmbito da gestão e do controle	Administração; Tribunal de Contas	Multa, imputação de débito, sanção disciplinar
Civil	Reparar o dano e aplicar as sanções da improbidade	Poder Judiciário	Ressarcimento, perda de bens, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar
Penal	Punir a prática de crime	Poder Judiciário, mediante ação penal pública	Pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos, multa
Política	Afastar do mandato quem quebra o decoro ou comete infração político-administrativa	Câmara Municipal	Cassação do mandato

8.2 A improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021

8.2.1 O que a lei tutela e como está estruturada

A Lei nº 8.429/1992 é o principal diploma de responsabilização civil por atos de improbidade. Ela organiza os atos ímprobos em três grandes grupos: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam lesão ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). A Lei nº 14.230/2021 reformou profundamente o texto original, alterando conceitos, tipos, sanções e o procedimento da ação. Para o vereador fiscalizador, a mudança mais relevante é a que redefiniu o próprio objeto da lei: o sistema de responsabilização passou a tutelar, nos termos do art. 1º, a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções.⁴

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

4. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

TEXTO LEGAL**Lei nº 8.429/1992, art. 10, caput (redação dada pela Lei nº 14.230/2021)**

“Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:”

Lei nº 8.429/1992, art. 11, caput (redação dada pela Lei nº 14.230/2021)

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:”

8.2.2 O dolo como elemento indispensável

A mudança de maior alcance prático foi a exigência de dolo e a extinção da modalidade culposa. A própria lei define os contornos desse requisito em três parágrafos do art. 1º, que todo assessor legislativo deve conhecer de cor, porque são eles que balizam o que a Câmara precisa provar antes de provocar o Ministério Público.

TEXTO LEGAL**Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 3º (incluídos pela Lei nº 14.230/2021)**

“§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.”

“§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.”

“§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”

Dolo, na definição legal, é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito; não basta que o agente tenha querido praticar o ato. O gestor que assinou uma medição com erro de cálculo, por descuido, cometeu irregularidade, mas não, só por isso, improbidade; o que atestou serviço que sabia inexistente, para viabilizar o pagamento a empresa de seu círculo, agiu com a vontade consciente do resultado ilícito. Para a fiscalização, a mudança tem um corolário metodológico: **é preciso reunir prova da intenção, e não apenas do resultado**. Um dossiê que demonstra o prejuízo, mas não aponta os elementos que revelam a consciência da ilicitude, é insuficiente. Quais são esses elementos? Em geral, são indícios que a Câmara pode reunir sem dificuldade: a repetição do padrão em vários contratos, a pressa injustificada na liquidação da despesa, a assinatura do mesmo servidor em atestados incompatíveis com a realidade verificada na inspeção, a ausência de justificativa para o desvio de uma regra procedimental, o vínculo entre o contratado e o gestor, as manifestações técnicas anteriores

que alertaram para o risco e foram ignoradas.⁵ Esses fatos, devidamente documentados, não provam o dolo por si, mas constroem o contexto no qual o dolo pode ser reconhecido.

8.2.3 A irretroatividade da reforma: o Tema 1.199 do STF

Logo após a edição da Lei nº 14.230/2021, surgiu uma controvérsia de enorme alcance: as novas regras, mais benéficas, valeriam também para fatos anteriores e para processos em andamento? A pergunta afetava milhares de ações e foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que a decidiu em repercussão geral. O slide do curso resume o resultado: a exigência de dolo e as demais alterações não retroagem para desfazer condenações já transitadas em julgado. Convém, porém, conhecer a tese completa, porque ela contém quatro comandos distintos.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral). Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18/08/2022. DJe nº 251, de 09/12/2022.

Enunciado do tema:

“Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.”

Teses fixadas:

- “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

Comentário didático: a tese 1 confirma que o dolo é exigido nos três tipos (arts. 9º, 10 e 11). A tese 2 protege a coisa julgada: quem já foi condenado em decisão definitiva por conduta culposa não se beneficia da revogação da modalidade culposa. A tese 3 trata dos processos em curso, sem trânsito em julgado: a nova lei se aplica, e o juiz deverá verificar se houve dolo. A tese 4 afirma que o novo regime de prescrição só vale a partir da publicação da lei. Esta apostila reproduz as teses conforme

5. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

os registros consultados na elaboração do material; recomenda-se ao aluno conferir a redação no portal do STF antes de citá-las em peça.

Um exemplo esclarece. Se a Câmara de Serra Azul de Minas examina um contrato de 2019 cujo prejuízo decorreu de mera negligência do gestor, a ação em curso, sem trânsito em julgado, terá o dolo examinado e a conduta apenas culposa não configurará improbidade (tese 3); já o ex-gestor condenado por sentença definitiva por ato culposo em 2018 não terá a condenação desfeita (tese 2). A distinção entre dolo e culpa tornou-se o eixo da discussão e deve orientar a coleta de provas desde o início.

8.2.4 Quem pode propor a ação e outras discussões constitucionais

Outro ponto sensível da reforma foi a legitimidade para propor a ação de improbidade. O texto alterado pela Lei nº 14.230/2021 atribuía a legitimidade ao Ministério Público, o que reduzia o espaço de atuação das pessoas jurídicas lesadas. O Supremo Tribunal Federal examinou a matéria nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.042 e 7.043.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. ADI 7.042/DF e ADI 7.043/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 31/08/2022. Publicação no DOU de 05/09/2022.

Ementa (ADI 7.042, trecho):

“Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil.”

Dispositivo (ADI 7.043, trecho da alínea “a”):

“[...] declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; [...]”

Comentário didático: a legitimidade é concorrente e disjuntiva. Isso quer dizer que o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, no caso municipal o próprio Município, podem propor a ação, cada qual independentemente do outro. Não é a Câmara Municipal, como órgão do Poder Legislativo, a legitimada, e sim o Município, representado na forma de sua lei. Mas a decisão tem uma utilidade prática clara: o vereador não precisa tratar o Ministério Público como único destinatário possível da representação.

Houve ainda outras ações diretas questionando dispositivos da reforma. Em relação à prescrição, o Supremo concluiu em 1º de julho de 2026 o julgamento da ADI 7.156, de relatoria do Ministro André Mendonça. Em relação à ADI 7.236, proposta pela Conamp, a

conclusão do julgamento ocorreu na mesma data. O box a seguir traz o que foi possível confirmar em registro do Senado Federal.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. ADI 7.156. Rel. Min. André Mendonça. Julgamento concluído em 01/07/2026. Publicação no DOU de 05/08/2026 (registro do Senado Federal).

Dispositivo, em trecho:

“Concluindo o julgamento, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta no tocante ao art. 23, § 4º, II, III, IV e V, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021. Na sequência, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta para, com relação ao art. 23, § 5º, da citada lei, declarar a inconstitucionalidade da expressão pela metade do prazo previsto no caput deste artigo, com prazo máximo de 20 (vinte) anos de prescrição, nos termos do voto do Ministro André Mendonça (Relator), vencidos os Ministros Nunes Marques, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação neste ponto e modulavam os efeitos da decisão.”

Comentário didático: o julgamento tratou de dispositivos do art. 23 da Lei de Improbidade, que disciplina a prescrição. Para aplicar a decisão a um caso concreto, o aluno deve ler o acórdão e verificar a data do fato, a data de ajuizamento e o regime aplicável conforme o Tema 1.199. Quanto à ADI 7.236, o julgamento foi concluído em 01/07/2026; o aluno deve consultar o acórdão para conhecer o alcance exato da decisão.

8.3 Crimes contra a administração e a atuação policial

Nem todo ilícito é apenas ilícito civil. Quando a conduta se amolda a um tipo penal, a investigação criminal se impõe. Peculato, corrupção, concussão, fraude à licitação e outros crimes contra a administração pública⁶ são previstos no Código Penal, em especial nos arts. 312 a 327, e na Lei nº 14.133/2021, que inseriu no Código Penal os crimes em licitações e contratos administrativos, a partir do art. 337-E. Esses crimes são de ação penal pública: cabe ao Ministério Público propor a ação, após a investigação conduzida, em regra, pela polícia.

A **notícia-crime** pode ser apresentada por qualquer pessoa que tenha conhecimento de infração penal de ação pública, e o vereador, como qualquer cidadão, pode fazê-lo. O que distingue a boa notícia-crime da má é a objetividade e a documentação. A boa notícia descreve o fato com precisão (quem, quando, onde, como, quanto), indica as provas disponíveis e os documentos que o corroboram, e deixa à autoridade policial e ao Ministério Público a análise da tipificação. A má notícia-crime opina, adjetiva, atribui motivações e imputa crimes sem lastro. Cabe à polícia e ao Ministério Público a apuração; ao vereador, fornecer o ponto de partida qualificado.

6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

ATENÇÃO

A acusação leviana, sem lastro, pode voltar-se contra quem a fez. Imputar crime a alguém sabendo-o inocente configura, em tese, o crime de denúncia caluniosa, tratado na seção 8.12. A prudência recomenda que a notícia-crime narre fatos, junte documentos e deixe a capitulação a cargo das autoridades, em vez de pré-julgar o suspeito.

Um crime que merece menção especial, por se relacionar com o calendário político, é o de assunção de obrigação no último ano do mandato ou da legislatura, previsto no art. 359-C do Código Penal. É um tipo que dialoga diretamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal e que a Câmara tem condições de fiscalizar com antecedência, acompanhando os empenhos e a disponibilidade de caixa nos últimos meses de gestão.

TEXTO LEGAL**Código Penal, art. 359-C (incluído pela Lei nº 10.028/2000)**

“Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:”

Pena: reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

8.4 A notícia de fato e a representação ao Ministério Público

A porta de entrada no Ministério Público é a **notícia de fato**, também chamada, no uso corrente, de representação. Trata-se de documento em que o interessado descreve a conduta, indica os possíveis responsáveis e junta os documentos de que dispõe. Não existe formulário obrigatório nem exigência de advogado: o cidadão, o vereador ou a própria Câmara, por meio de ofício assinado pelo Presidente ou pela comissão, podem apresentá-la. A forma é livre, mas a qualidade é decisiva.

Os instrumentos de que o Ministério Público dispõe são potentes, e o art. 129 da Constituição os enumera: a promoção privativa da ação penal pública (inciso I), a instauração do inquérito civil e a propositura da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social (inciso III) e a expedição de notificações com requisição de informações e documentos (inciso VI), além da requisição de diligências investigatórias e da instauração de inquérito policial. Disso resulta uma vantagem estratégica: o Ministério Público consegue, por requisição, documentos e informações que o vereador sequer teria meios de obter, como dados de instituições financeiras ou registros que dependam de autorização legal. A articulação entre a Câmara e o Ministério Público, quando bem instruída, multiplica a eficácia da fiscalização.⁷

7. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

8.5 A ação popular como instrumento do cidadão

A ação popular é o instrumento por meio do qual o cidadão, individualmente, fiscaliza o poder público em juízo. Está prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965. O vereador, na condição de eleitor em pleno gozo dos direitos políticos, pode utilizá-la como qualquer outro cidadão,⁸ e a prova da cidadania é feita com o título de eleitor. O ponto que merece destaque é que a ação popular não se limita a provocar um órgão de controle: ela leva ao Poder Judiciário, diretamente, o pedido de anulação do ato.

TEXTO LEGAL

Constituição Federal, art. 5º, LXXIII

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

Lei nº 4.717/1965, art. 1º, caput

“Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”

Do texto constitucional extraem-se duas informações de grande utilidade. A primeira é que o objeto da ação é amplo: patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural. A segunda é a proteção do autor: salvo comprovada má-fé, ele é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, o que significa que, perdendo a ação de boa-fé, não responde pelas despesas do processo nem pelos honorários da parte contrária. Essa isenção é um incentivo à fiscalização cidadã, e a ressalva da má-fé reforça uma mensagem recorrente deste módulo: o instrumento protege quem age com fundamento, não quem litiga por vingança política.

O slide do curso afirma que a ação dispensa advogado próprio do Estado, no sentido de que o cidadão age em nome próprio, sem depender da procuradoria do ente público. É importante esclarecer, porém, que o autor da ação popular, como regra, precisa estar representado por advogado, pois a petição inicial é peça judicial. A dispensa se refere à

8. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

iniciativa e à legitimidade, que são do cidadão, e à isenção de custas; não à capacidade postulatória. O vereador-advogado pode peticionar em causa própria, mas o vereador que não é advogado precisará constituir um.

8.6 A ação civil pública na tutela do patrimônio

A ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, protege interesses difusos e coletivos, inclusive o patrimônio público e social e a probidade administrativa. Pode ser proposta, entre outros legitimados, pelo Ministério Público, e serve tanto à reparação do dano quanto à imposição de obrigações de fazer e de não fazer. O vereador não é, em regra, legitimado direto, mas sua representação municia o Ministério Público, que a propõe: é um dos principais instrumentos de tutela coletiva do erário.

8.7 Mandado de segurança, habeas data e exibição de documentos

Outras vias completam o arsenal do fiscalizador. O **mandado de segurança**, regido pela Lei nº 12.016/2009, protege direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando a ilegalidade ou o abuso de poder provém de autoridade pública. É útil, por exemplo, para garantir o acesso a informação ou documento negado ilegalmente por autoridade municipal,⁹ desde que o direito da Câmara ou do vereador seja demonstrado de plano, por prova documental. O prazo para impetração, conforme a lei, é de cento e vinte dias, contado da ciência do ato impugnado, o que exige atenção ao controle de datas.

O **habeas data**, previsto na Lei nº 9.507/1997, assegura o conhecimento e a retificação de informações relativas à pessoa do impetrante constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. É importante não confundi-lo com instrumento de acesso a documentos administrativos em geral: ele diz respeito a dados *pessoais* de quem o impetra. Para obter, por exemplo, cópia de processos de pagamento, o instrumento adequado será o pedido formal fundado na legislação de acesso à informação e, em caso de recusa, o mandado de segurança.

A **ação de exibição de documentos** permite compelir a apresentação de documento essencial à prova que esteja em poder da parte contrária ou de terceiro, nos termos do Código de Processo Civil. Costuma ser empregada quando o documento é necessário para instruir uma ação principal, ou como medida probatória autônoma. Cada instrumento tem hipótese própria, e conhecê-los evita usar a ferramenta errada e perder tempo processual precioso.

8.8 A imunidade parlamentar material do vereador

Chega-se agora ao segundo bloco do módulo, dedicado à proteção de quem fiscaliza. A Constituição reconhece ao vereador a **imunidade material**, também chamada de

inviolabilidade, que lhe garante a liberdade de manifestar-se sem temor de responder por isso. A fundamentação é a de que o parlamentar, para exercer sua função de fiscalizar, de debater e de votar, precisa de um espaço de liberdade que o proteja de processos movidos por quem se sente atingido por suas palavras.

TEXTO LEGAL

Constituição Federal, art. 29, VIII

“VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;”

O texto constitucional contém dois requisitos que delimitam a garantia: que a manifestação ocorra **no exercício do mandato e na circunscrição do Município**. A inviolabilidade, portanto, não é pessoal nem absoluta. Na lição de Alexandre de Moraes, a imunidade material é prerrogativa da função, e não privilégio pessoal, e sua finalidade é proteger o livre exercício da fiscalização e do debate público.¹⁰ O vereador que critica, em plenário, o contrato superfaturado do Município, que denuncia em reunião da comissão o servidor responsável ou que vota contra a prestação de contas do prefeito está no centro da proteção.

O Supremo Tribunal Federal fixou tese de repercussão geral a respeito do alcance dessa garantia. É a jurisprudência essencial sobre o tema, e convém transcrevê-la tal como foi fixada.

JURISPRUDÊNCIA

STF. Plenário. RE 600.063/SP (Tema 469 da Repercussão Geral). Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso. Julgado em 25/02/2015. DJe de 15/05/2015.

Enunciado do tema:

“Alcance da imunidade material concedida aos vereadores por suas opiniões, palavras e votos.”

Tese fixada:

“Nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador.”

Comentário didático: a tese combina dois critérios. O primeiro é territorial: a manifestação deve ocorrer nos limites da circunscrição do município. O segundo é funcional: deve haver pertinência com o exercício do mandato. O relator originário, Ministro Marco Aurélio, ficou vencido, e o acórdão foi redigido pelo Ministro Roberto Barroso. O tema trata do alcance da imunidade quanto à responsabilidade civil; a tese não deve ser ampliada para além de seus termos sem a leitura do inteiro teor do acórdão.

9. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

10. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

Na prática, a pergunta que o aplicador do direito fará diante de uma ação contra o vereador é: aquela manifestação tinha pertinência com o exercício do mandato? Se o vereador, em sessão da Câmara, critica a execução de uma obra e afirma, com base em relatório técnico, que houve pagamento por serviço não prestado, a pertinência é evidente. Se, ao contrário, ele aproveita um evento social para atacar a vida privada de um adversário, sem nenhuma relação com a fiscalização, a pertinência é duvidosa, e a proteção pode não alcançá-lo. Entre os extremos há zonas cinzentas, nas quais o contexto, o conteúdo e o objetivo da manifestação serão determinantes.

8.9 A escolha do instrumento adequado

Conhecidos os instrumentos, é possível formular a regra prática que orienta a escolha. Dano ao erário e irregularidade de contas conduzem ao **Tribunal de Contas**. Improbidade e crime conduzem ao **Ministério Público**. Ato ilegal a anular conduz à **ação popular**. Informação negada conduz ao **mandado de segurança**. Fato com autoria a apurar conduz à **comunicação à polícia**. Esta é uma síntese didática elaborada para este curso, apoiada nas normas já apresentadas; não se trata de precedente, mas de roteiro de trabalho.

Quadro 8.2 — Qual instrumento para qual situação

Situação	Órgão ou instrumento	Fundamento
Dano ao erário; irregularidade de contas	Representação ao Tribunal de Contas	CF, art. 71
Ato de improbidade (com indícios de dolo)	Notícia de fato ao Ministério Público	CF, art. 129; Lei nº 8.429/1992
Crime contra a administração pública	Notícia-crime à polícia e ao Ministério Público	Código Penal, arts. 312 a 327; Lei nº 14.133/2021
Ato ilegal a ser anulado	Ação popular	CF, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965
Informação ou documento negado	Mandado de segurança	Lei nº 12.016/2009
Tutela coletiva do patrimônio	Ação civil pública (pelo Ministério Público)	Lei nº 7.347/1985

Um mesmo caso comporta, com frequência, mais de uma via, acionadas em paralelo. Na lição de Emerson Garcia, a proteção do patrimônio público admite o concurso de instrumentos, e a escolha deve orientar-se pela eficácia e pela tempestividade.¹¹ O erro a evitar é a inércia por dúvida sobre o instrumento: melhor provocar o órgão competente e, se preciso, corrigir a rota, do que deixar o desvio impune.

11. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

8.10 Documentar para poder responsabilizar

Toda a jornada do curso converge para este ponto: sem prova documentada, não há responsabilização. Cada requerimento, resposta, relatório e decisão deve compor um **dossiê organizado**, com datas, protocolos e cadeia de origem dos documentos. A razão é jurídica e prática. Do ponto de vista jurídico, a ação de improbidade e a ação popular se apoiam em prova pré-constituída: a petição inicial deve ser instruída com elementos que tornem plausível a imputação. Do ponto de vista prático, o acervo é o que sustenta a credibilidade do vereador diante do Ministério Público, do juiz e da opinião pública.

É esse acervo que instrui a representação ao Tribunal de Contas, a notícia de fato ao Ministério Público e a eventual ação popular. A qualidade da documentação, mais do que o volume das denúncias, determina o sucesso da responsabilização. A cadeia de origem merece cuidado: é preciso demonstrar de onde veio cada papel, quando e por qual meio foi obtido; documentos recebidos por ofício respondido pelo Executivo têm origem inequívoca, enquanto os obtidos por meios informais podem ter autenticidade e licitude contestadas.

ESQUEMA — DO INDÍCIO AO DOSSIÊ DE RESPONSABILIZAÇÃO

1. **Registrar** — protocolar todo requerimento e guardar o comprovante, anotando data e número.
2. **Preservar a origem** — anotar quem forneceu cada documento, por qual meio e em que data.
3. **Organizar cronologicamente** — numerar páginas e peças e elaborar índice remissivo.
4. **Demonstrar o prejuízo** — juntar memória de cálculo, laudos e relatórios técnicos.
5. **Indicar os elementos do dolo** — padrão, alertas ignorados, vínculos, justificativas ausentes.
6. **Escolher os destinos** — Tribunal de Contas, Ministério Público, polícia, ação popular, conforme o aspecto do fato.
7. **Acompanhar** — registrar os protocolos de envio e cobrar andamento, mantendo o arquivo atualizado.

8.11 Proteção jurídica do mandato fiscalizador

Fiscalizar gera atrito, e o vereador atuante precisa proteger-se. A resposta do curso é que a proteção tem três pilares, que se reforçam mutuamente.

O primeiro pilar é a **imunidade material**, vista na seção 8.8, que cobre as manifestações funcionais do vereador, feitas na circunscrição do Município e com pertinência com o mandato. O segundo é a **documentação rigorosa**, que comprova a boa-fé e o fundamento da atuação: o vereador que atua com base em documentos autênticos, obtidos por meios regulares, tem uma resposta objetiva a qualquer acusação de perseguição. O terceiro é a **atuação por meio de órgãos de controle**, em vez de acusações públicas precipitadas, o que

reduz a exposição pessoal: quando é o Tribunal de Contas ou o Ministério Público que apura e conclui, a crítica passa a ser dirigida à instituição, e não à pessoa do vereador.

CONCEITO-CHAVE — A BLINDAGEM LEGÍTIMA

A blindagem legítima do parlamentar fiscalizador não é silêncio: é **método**. Denunciar com prova, pelos canais próprios e com linguagem técnica, protege o parlamentar tanto quanto protege o interesse público que ele defende.

8.12 Como evitar a denúncia caluniosa

O reverso da moeda é a responsabilidade de quem acusa. A imunidade material não é licença para imputar crimes sem lastro. O Código Penal tipifica a denúncia caluniosa, e a redação atual do art. 339 abrange expressamente o inquérito policial, o procedimento investigatório criminal, o processo judicial, o processo administrativo disciplinar, o inquérito civil e a ação de improbidade administrativa.

TEXTO LEGAL

Código Penal, art. 339 (redação dada pela Lei nº 14.110/2020)

“Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente.”

Pena: reclusão, de dois a oito anos, e multa.

A análise do tipo revela a chave para evitar o problema. O núcleo da conduta é **dar causa** à instauração de procedimento, imputando a alguém crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo **de que o sabe inocente**. A expressão “o sabe inocente” indica que o tipo exige que o agente tenha consciência da inocência do acusado, isto é, que não se trata de mero erro, dúvida ou imprecisão. O vereador que, de boa-fé e com base em documentos, leva ao Ministério Público uma suspeita que depois se mostra infundada não incorre no crime, porque não sabia da inocência. A situação é diversa se ele inventa um fato, adultera um documento ou imputa a alguém conduta que conhece como falsa.

O slide do curso acrescenta que a conduta pode gerar também reparação civil e que a imunidade não cobre a má-fé nem a leviandade dolosa. Em termos didáticos, essa é a orientação segura: a boa-fé e o método são a condição para que a proteção constitucional funcione. Quanto a saber como os tribunais tratam cada situação de fronteira entre o exercício regular da fiscalização e o excesso, a matéria depende das circunstâncias do caso e não é tratada nesta apostila como orientação pacífica; o aluno deve, diante de situação concreta, buscar parecer jurídico específico.

8.13 Síntese e caso prático: do indício à responsabilização

A responsabilização opera em quatro esferas independentes: administrativa, civil, penal e política. Cada aspecto do fato tem seu canal: Tribunal de Contas, Ministério Público, polícia, ação popular, mandado de segurança. A improbidade, após a Lei nº 14.230/2021, exige prova de dolo. O vereador conta com a imunidade material (art. 29, VIII) para fiscalizar sem temor, desde que atue com método, prova e boa-fé, o que também o protege da denúncia caluniosa. Documentar é, ao mesmo tempo, responsabilizar e blindar-se.

CASO PRÁTICO — RESOLVIDO

No Município de Serra Azul de Minas, a Comissão de Fiscalização provou o desvio de recursos na reforma de uma escola: sobrepreço em itens da planilha e pagamento por serviço não executado, atestado em medições e contrariado pela inspeção in loco. O vereador Almir, presidente da Comissão, precisa decidir os próximos passos e teme retaliações do grupo político prejudicado. Questão: a quais órgãos levar o caso e com que instrumento cada aspecto (dano ao erário, improbidade, crime, anulação do ato)? Como a imunidade material o protege e quais cuidados evitam a acusação de denúncia caluniosa?

Resolução. O ponto de partida é decompor o fato em seus aspectos jurídicos e reconhecer a independência das instâncias (seção 8.1). Cada aspecto terá seu destino, e as providências serão simultâneas.

Dano ao erário e irregularidade de contas: Tribunal de Contas. O sobrepreço e o pagamento por serviço não executado configuram irregularidade na aplicação de recursos públicos. A Comissão deve encaminhar representação ao Tribunal de Contas competente, com o relatório de inspeção, as medições, as notas fiscais, os comprovantes de pagamento e a memória de cálculo do sobrepreço. A fundamentação está no controle externo previsto no art. 71 da Constituição. O resultado esperado é a apuração da irregularidade e, se for o caso, a imputação de débito e a aplicação de multa na esfera administrativa de controle.

Improbidade: Ministério Público, com prova de dolo. O art. 10 da Lei nº 8.429/1992 exige ação ou omissão dolosa que cause perda patrimonial efetiva e comprovada. O prejuízo está provado pela perícia de preços e pela inspeção; quanto ao dolo, o art. 1º, §§ 2º e 3º, impede concluir pela improbidade apenas pelo resultado. A notícia de fato deve, então, apontar os elementos que revelam a consciência da ilicitude (atesto de serviços inexistentes, repetição do padrão em outras medições, ausência de justificativa técnica para os preços, alertas anteriores ignorados) e pedir a instauração de inquérito civil, sem afirmar que houve improbidade. Pelas ADIs 7.042 e 7.043, a legitimidade para a ação é concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e o Município; como o possível responsável é o próprio gestor, a via do Ministério Público é a mais apropriada.

Crime: polícia e Ministério Público. O pagamento por serviço não executado é compatível, em tese, com crimes contra a administração pública (Código Penal, arts. 312 a 327), e o sobrepreço pode se relacionar aos crimes em licitações (a partir do art. 337-E). A tipificação cabe às autoridades: a Comissão encaminhará notícia-crime objetiva e documentada à Polícia Civil e ao Ministério Público, e também à Polícia Federal se houver recursos federais.

Anulação do ato: ação popular. Se houver ato ilegal ainda produzindo efeitos, como um termo aditivo ou ordem de pagamento pendente, o vereador, como cidadão, pode ajuizar ação popular (CF, art. 5º, LXXIII, e Lei nº 4.717/1965), com advogado e prova pré-constituída, para anulá-lo e obter o ressarcimento. Se o Executivo negar o processo de pagamento necessário ao dossiê, cabe mandado de segurança (Lei nº 12.016/2009).

Proteção do mandato. A imunidade material (CF, art. 29, VIII), nos termos do Tema 469 do STF, garante ao vereador, nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, a proteção por suas opiniões, palavras e votos. O vereador Almir poderá, portanto, relatar os resultados da Comissão em plenário e em sessões de comissão. Para que a proteção seja efetiva, deve manter-se dentro da pertinência funcional: falar do contrato, da obra, dos documentos, e não de aspectos pessoais dos envolvidos.

Cuidados contra a denúncia caluniosa. O art. 339 do Código Penal pune quem dá causa a procedimento imputando a alguém ato de que o sabe inocente. A Comissão deve documentar cada afirmação, narrar fatos e deixar a capitulação às autoridades, incluir no dossiê as explicações do Executivo e evitar acusações públicas antes da manifestação dos órgãos de controle. Assim, ainda que alguma imputação não se confirme, ficará demonstrada a boa-fé.

Conclusão do caso. A resposta é um conjunto coordenado: Tribunal de Contas para o dano e as contas; Ministério Público para a improbidade e o crime; polícia para a apuração criminal; ação popular para desfazer o ato; mandado de segurança para destravar informações, tudo apoiado em um dossiê único e em comunicação pública prudente. Essa é a diferença entre denunciar e responsabilizar.

Resumo executivo

- Um mesmo fato pode gerar responsabilidade administrativa, civil, penal e política; as esferas são independentes e correm em paralelo.
- Uma via não basta, e a absolvição em uma instância não encerra as demais; a repercussão entre instâncias é exceção (negativa de autoria ou de materialidade no juízo penal).

- A improbidade (Lei nº 8.429/1992, redação da Lei nº 14.230/2021) exige ação ou omissão dolosa nos arts. 9º, 10 e 11; dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente.
- O mero exercício da função, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a improbidade (art. 1º, § 3º); a prova deve alcançar a intenção, e não só o resultado.
- Tema 1.199 do STF (ARE 843.989/PR): dolo exigido nos três tipos; a revogação da modalidade culposa não atinge a coisa julgada; aplica-se aos processos sem trânsito em julgado; o novo regime prescricional é irretroativo.
- ADIs 7.042 e 7.043: legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas; ADI 7.156 e ADI 7.236 concluídas em 01/07/2026, devendo o aluno consultar os acórdãos para o alcance exato.
- A notícia-crime deve ser objetiva e documentada; a Polícia Civil atua em regra e a Federal quando há recursos ou interesse da União; a acusação leviana pode voltar-se contra quem a fez.
- A notícia de fato ao Ministério Público é a porta de entrada para o inquérito civil e para o procedimento investigatório criminal; o art. 129 da Constituição atribui ao Ministério Público a ação penal pública e a ação civil pública.
- A ação popular (CF, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965) permite a qualquer cidadão pedir a anulação de ato lesivo, com isenção de custas salvo comprovada má-fé; a petição exige advogado.
- Mandado de segurança, habeas data e exibição de documentos têm hipóteses próprias; o habeas data é para dados pessoais do impetrante.
- A imunidade material (CF, art. 29, VIII), conforme o Tema 469 do STF, garante a imunidade ao vereador nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato.
- A blindagem legítima do vereador é o método: documentar, atuar pelos órgãos de controle e usar linguagem técnica; a denúncia caluniosa (CP, art. 339) exige que o agente saiba inocente o acusado.

Questões para fixação

1. Sobre a independência das instâncias, é correto afirmar que:
 - a. a absolvição penal por falta de provas encerra obrigatoriamente a responsabilização civil e administrativa;
 - b. a regra é a independência das instâncias, com repercussão restrita, em linhas gerais, à negativa de autoria ou de materialidade reconhecida no juízo penal;

- c. a decisão do Tribunal de Contas substitui a ação de improbidade administrativa;
 - d. a responsabilização política exclui a responsabilização penal pelo mesmo fato.
- 2. Nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021, dolo é:
 - a. a simples voluntariedade do agente;
 - b. qualquer erro grosseiro na gestão;
 - c. a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente;
 - d. a negligência na fiscalização dos contratos.
- 3. Segundo a tese 2 do Tema 1.199 do STF (ARE 843.989/PR), a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade:
 - a. desfaz as condenações já transitadas em julgado;
 - b. é irretroativa em relação à eficácia da coisa julgada e ao processo de execução das penas;
 - c. aplica-se apenas às ações penais;
 - d. não se aplica a nenhum processo em curso.
- 4. Em relação às ADIs 7.042 e 7.043, a legitimidade para propor a ação por ato de improbidade administrativa foi estabelecida como:
 - a. exclusiva do Ministério Público;
 - b. exclusiva da Advocacia Pública;
 - c. concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas;
 - d. atribuída à Câmara Municipal.
- 5. Em relação à ação popular, é correto afirmar que:
 - a. o autor, salvo comprovada má-fé, é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;
 - b. só pode ser proposta pelo Ministério Público;
 - c. destina-se exclusivamente à proteção do meio ambiente;
 - d. dispensa qualquer prova documental.
- 6. Segundo a tese do Tema 469 do STF (RE 600.063/SP), a imunidade do vereador é garantida:
 - a. em qualquer lugar do território nacional e sobre qualquer assunto;
 - b. nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato;
 - c. apenas no recinto da Câmara Municipal;

- d. somente nas votações, e não nas opiniões e palavras.
7. Explique por que, após a Lei nº 14.230/2021, a representação ao Ministério Público deve reunir prova da intenção e não apenas do resultado, e indique quatro tipos de elementos documentais que podem ajudar a demonstrar a consciência da ilicitude.
8. O vereador Almir pretende denunciar, em entrevista de rádio, que o prefeito “roubou” recursos de uma obra, antes de qualquer manifestação dos órgãos de controle. Analise a conduta à luz da imunidade material (CF, art. 29, VIII; Tema 469) e do art. 339 do Código Penal, e indique a estratégia mais segura.

Leitura complementar

- Constituição da República, arts. 5º, LXXIII; 29, VIII; 37, §§ 4º a 6º; 71; e 129 – texto-base das esferas de responsabilização, da imunidade e das funções do Ministério Público.
- Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021 – leitura integral, especialmente os arts. 1º, 9º, 10, 11, 17 e 23, no sítio oficial do Planalto.
- Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular) – texto integral, para conhecer o procedimento e os efeitos da sentença.
- Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) – tutela coletiva do patrimônio público e social.
- Código Penal, arts. 312 a 327, 339 e 359-C – crimes contra a administração pública, denúncia caluniosa e obrigações no fim do mandato.
- Acórdão do ARE 843.989/PR (Tema 1.199), no portal do STF – inteiro teor das teses sobre irretroatividade da reforma.
- Acórdãos das ADIs 7.042, 7.043, 7.156 e 7.236, no portal do STF – alcance exato das decisões sobre a Lei de Improbidade.
- Acórdão do RE 600.063/SP (Tema 469), no portal do STF – inteiro teor da decisão sobre a imunidade material do vereador.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa – obra de referência sobre a matéria.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional – capítulo sobre imunidades parlamentares.

Conclusão geral

“Onde há sociedade, há Direito; e onde o poder gere o alheio, há de haver quem lhe peça contas.”

— Do brocardo romano Ubi societas, ibi jus, em leitura aplicada ao controle público

Chegamos ao fim de um percurso que começou com uma pergunta simples: o que a Constituição espera de quem ocupa uma cadeira na Câmara Municipal? Ao longo dos oito módulos, a resposta foi se compondo peça por peça. Esperam-se leis bem feitas, naturalmente, mas espera-se também, e com igual peso, que o vereador acompanhe o uso do dinheiro público, verifique a legalidade da despesa e saiba o que fazer quando a constatação de uma irregularidade exige providência. Este capítulo final reúne os fios do curso, propõe uma reflexão sobre o modo de controlar e oferece um roteiro para as próximas sessões.

Síntese: a linha condutora do curso

Fiscalizar é competência constitucional da Câmara, extraída do art. 31 da Constituição, e foi exercida, ao longo do curso, em três planos que se complementam¹. O primeiro é o controle da execução orçamentária e da legalidade da despesa: das bases constitucionais e do ciclo do orçamento aos limites de gasto da própria Câmara, passando pelo julgamento das contas do Prefeito, no qual o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. O segundo plano é o dos pontos críticos da gestão: as licitações e contratações, a despesa com pessoal e a vedação ao nepotismo, as áreas sociais de saúde e educação e os repasses a entidades parceiras, onde se concentram, historicamente, os maiores riscos para o erário. O terceiro plano é o arsenal de instrumentos de apuração, internos e externos: requerimentos, convocações, comissões de investigação, dados abertos, representações e, no limite, o processo político-administrativo.

Os arts. 70 e 71 da Constituição explicam por que esses planos não se excluem. O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas competente, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 59, reafirma que a fiscalização do cumprimento da lei é tarefa compartilhada entre o Legislativo, o Tribunal de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder². A Câmara, portanto, não fiscaliza sozinha, nem deve fazê-lo. Sua força está em saber acionar a rede.

Da constatação nasce o dever de agir. É nesse ponto que o curso insistiu na proporcionalidade das respostas. Conforme a gravidade do que se apurou, a resposta vai do

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

requerimento de informação à comissão processante, da representação ao Tribunal de Contas à notícia-crime encaminhada ao Ministério Público. Cada instrumento tem pressupostos, prazos e consequências próprias, e a escolha do instrumento errado costuma custar mais que a omissão: um requerimento sem fundamento é ignorado, uma comissão sem base é anulada, uma denúncia sem prova se volta contra quem a subscreve. Daí a recomendação constante de técnica e de prova documentada.

Alguns marcos jurisprudenciais ajudam a fixar essa síntese. No campo da informação, o Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema 832 da repercussão geral, reconheceu que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo³. No campo das contas, a leitura conjunta do Tema 157, do Tema 835 e da ADPF 982 mostra que o julgamento das contas anuais do Prefeito cabe à Câmara, com a ressalva de que o Tribunal de Contas julga as contas de gestão dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesa, para fins de débito e de sanções fora da esfera eleitoral. E, no campo da responsabilização, a exigência de dolo para a improbidade, consolidada no Tema 1.199, protege o gestor que erra sem má-fé, mas não beneficia quem age com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. Os textos literais dessas teses, com a referência completa de cada julgado, estão reunidos no Anexo A.

Reflexão: controlar com técnica e responsabilidade

A fiscalização eficaz não se confunde com perseguição política. Ela se sustenta em prova, em fundamento normativo e em respeito ao contraditório. O vereador que documenta bem a sua atuação protege o interesse público e protege a si mesmo contra retaliações e contra a alegação de abuso. Registrar o pedido, o prazo, a resposta, a omissão e a providência subsequente é o que permite demonstrar, anos depois, que o mandato agiu com zelo e dentro da lei.

O oposto também é verdadeiro. A fiscalização conduzida pela paixão, sem lastro probatório, fragiliza a causa e desperdiça a credibilidade do mandato. Imputar a alguém, sabendo-o inocente, crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo, a ponto de dar causa a investigação ou a processo, configura o crime de denunciação caluniosa, previsto no art. 339 do Código Penal. A advertência vale para a tribuna, para a rede social e para a representação formal: o interesse público não autoriza a acusação sem fundamento, e o parlamentar que a faz pode se ver, de fiscal, convertido em investigado. A inviolabilidade do art. 29, VIII, da Constituição protege opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do

2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

3. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 865.401/MG* (Tema 832). Relator: Min. Dias Toffoli, j. 25 abr. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 19 out. 2018.

Município, mas, como o Supremo assentou no Tema 469, é preciso que haja pertinência com o exercício do mandato.

José dos Santos Carvalho Filho adverte que o controle deve observar o devido processo: legalidade, motivação e proporcionalidade também vinculam quem fiscaliza⁴. Em termos práticos, isso significa que o ato de controle precisa ser motivado, que a pessoa investigada precisa ser ouvida e que a medida adotada precisa guardar relação com o fato apurado. Os casos estudados nos Módulos 6 e 7 mostraram que muitas apurações legítimas são perdidas não por falta de razão, mas por vício de forma: comissão constituída fora do rito, notificação sem prazo, votação sem o quórum exigido. Rigor técnico é o que separa controle de espetáculo.

Convém, por fim, manter a prudência diante de matérias em evolução. Há temas em que o Supremo ainda não fixou tese, como a aplicação da Súmula Vinculante 13 aos cargos de natureza política, objeto do Tema 1.000, cujo julgamento está em curso. Nesses casos, o procedimento seguro é consultar o andamento atualizado antes de aplicar qualquer entendimento, e não tomar por definitiva a manifestação isolada de um ou outro ministro. A mesma cautela vale para as orientações dos Tribunais de Contas: a síntese didática que este material oferece não substitui a consulta ao acórdão ou à resolução vigente.

Encaminhamentos: um roteiro para as próximas sessões

O conhecimento só rende quando se converte em rotina. Propomos, por isso, um roteiro simples, que qualquer Câmara pode adotar a partir da próxima sessão ordinária, independentemente do tamanho do Município ou da estrutura de sua assessoria.

ESQUEMA — ROTEIRO DE FISCALIZAÇÃO PARA AS PRÓXIMAS SESSÕES

1. **Mapear os pontos de risco** — levante, no seu Município, os restos a pagar, as dispensas de licitação recorrentes, os contratos emergenciais, os gastos com pessoal próximos do limite e os repasses a entidades privadas. Priorize o que concentra mais recursos ou mais reincidência.
2. **Instituir a rotina de requerimentos** — padronize o requerimento de informação com fundamento legal, objeto determinado, prazo de resposta e consequência da omissão. Controle os prazos em planilha acessível ao gabinete.
3. **Aproximar-se da rede de controle** — estabeleça canal com o controle interno, a ouvidoria e o Tribunal de Contas, aliados naturais da fiscalização. Conheça os painéis públicos do Tribunal e verifique, periodicamente, os alertas que ele emite.
4. **Padronizar o registro documental** — archive, para cada diligência, o pedido, o protocolo, a resposta, as fotografias e os documentos obtidos. É o registro que transforma indício em prova e prova em resultado.

4. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

5. **Escolher o instrumento proporcional** — conforme a gravidade e a prova reunida, opte entre novo requerimento, convocação, representação ao Tribunal de Contas, comunicação ao Ministério Público ou instauração de procedimento próprio, sempre com parecer jurídico prévio.
6. **Avaliar e retroalimentar** — ao fim de cada trimestre, verifique o que foi respondido, o que foi corrigido e o que permanece pendente, e atualize o mapa de risco do primeiro passo.

O esquema acima desdobra as quatro providências centrais do curso: mapear, requerer, aproximar-se e registrar. Os dois passos finais acrescentam o que a experiência das Câmaras mais atuantes ensina, a saber, que o controle é um ciclo, e não um evento. A ordem importa. Sem o mapeamento, o requerimento tende a ser aleatório; sem o registro, a resposta dada pelo Executivo se perde; sem a avaliação periódica, a Câmara volta a perguntar o que já foi respondido. Também aqui vale lembrar que o controle da gestão fiscal é dever compartilhado do Legislativo, do controle interno e do Tribunal de Contas, de modo que o roteiro deve prever, em cada etapa, quem na rede pode ajudar.

Mensagem final: o vereador como guardião do interesse público

Cada real fiscalizado é um serviço público protegido. Quando uma dispensa indevida é evitada, quando um contrato superfaturado é revisto, quando um repasse é prestado com contas, o que se preserva não é apenas o Tesouro, mas a possibilidade de que a escola receba material, a unidade de saúde tenha medicamento e a estrada seja recuperada. O mandato que leva a sério o controle externo devolve à população o que lhe pertence: gestão honesta, eficiente e transparente. Essa é a tradução concreta da fiscalização inteligente.

Celso Antônio Bandeira de Mello nos recorda que a Administração gere coisa alheia, o dinheiro do povo, e por isso está permanentemente sujeita a controle e à prestação de contas⁵. É a figura do administrador como gestor de patrimônio alheio que justifica, desde sempre, a existência de quem lhe peça contas. E esse alguém, no plano local, é a Câmara Municipal, composta por pessoas que a comunidade escolheu para, em seu nome, perguntar, examinar e decidir.

O conhecimento reunido neste curso só produz efeito quando vira prática. Que cada instrumento aqui estudado, do requerimento à representação, seja usado com coragem, método e senso de responsabilidade pública. Que a coragem não se confunda com imprudência, que o método não se converta em burocracia e que a responsabilidade não se reduza a cautela excessiva. E que, ao final de cada mandato, cada vereador possa afirmar, com os documentos à mão, que fiscalizou: com técnica, com prova e a serviço do cidadão. Gratidão pela participação, e bom trabalho.

5. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

CHAVE DE RESPOSTAS DAS QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

Módulo 1 — Bases Constitucionais do Controle e o Ciclo Orçamentário Municipal

1. c — O art. 31, § 2º, exige dois terços dos membros da Câmara.
2. c — Literalidade da tese do Tema 157.
3. a — LRF, art. 19, III (60% da RCL) e art. 20, III (54% e 6%).
4. b — O art. 42 se dirige ao titular de Poder ou órgão do art. 20, alcançando o Presidente da Câmara.
5. c — RREO bimestral (art. 52); RGF quadrimestral (art. 54), com opção semestral (art. 63).
6. b — Leitura conjunta do Tema 835 e da ADPF 982.
7. Resposta-modelo: dois terços de onze equivalem a 7,33, exigindo oito votos. Com sete votos pela rejeição, não se atinge o quórum do art. 31, § 2º, e o parecer favorável prevalece. O julgamento é competência exclusiva da Câmara e deve ser expresso (Tema 157), sem julgamento ficto; a divergência, se houvesse os votos, teria de ser fundamentada.
8. Resposta-modelo: leitura do RREO a cada bimestre e do RGF a cada quadrimestre (ou semestre, art. 63), do parecer prévio anualmente e dos relatórios do controle interno; indicadores de pessoal frente ao limite (alerta em 90%, vedações em 95%), restos a pagar e caixa, execução de obras e mínimos de educação e saúde; requisição de relatórios e reuniões com o controle interno; uso do portal de transparência e da LAI (20 dias, prorrogáveis por 10; recurso em 10); requerimentos formais a cada desvio.

Módulo 2 — Contratações Públicas e o Controle sob a Lei nº 14.133/2021

1. b — Na dispensa a licitação é possível, mas a lei a dispensa (art. 75); na inexigibilidade a competição é inviável (art. 74). Ambas exigem justificativa e processo formal.
2. d — O art. 75, § 1º, manda observar o somatório do despendido no exercício pela unidade gestora e o somatório da despesa com objetos de mesma natureza, isto é, do mesmo ramo de atividade.
3. a — O art. 75, VIII, fixa o prazo máximo de um ano, contado da data de ocorrência da emergência, e veda a prorrogação dos contratos e a recontratação da empresa já contratada com base no inciso.
4. c — O art. 86, § 4º, limita a 50% dos quantitativos registrados o que cada órgão aderente pode adquirir; o § 5º limita a totalidade das adesões ao dobro do quantitativo de cada item registrado.
5. b — O art. 23 exige compatibilidade do valor estimado com os valores praticados pelo mercado, considerados os bancos de dados públicos; orçamentos de empresas do mesmo grupo não refletem o mercado.
6. d — R\$ 160.000,00 sobre R\$ 400.000,00 equivalem a 40%, acima do limite de 25% do art. 125 para acréscimos em obras, serviços e compras (o limite de 50% vale para reforma de edifício ou de equipamento). Os acréscimos devem ser somados, não examinados isoladamente.
7. Resposta-modelo: há forte indício de fracionamento, pois o art. 75, § 1º, manda somar o despendido no exercício pela unidade gestora com objetos de mesma natureza (mesmo ramo de atividade), e a soma equivale ao triplo do limite do inciso II (R\$ 65.492,11 em 2026, Decreto nº 12.807/2025); a licitação era devida desde que a soma ultrapassou o teto. A emergência não se sustenta: o art. 75, VIII, fixa prazo máximo de um ano, contado da ocorrência da emergência, e veda a prorrogação e a recontratação; 22 meses de renovação contrariam frontalmente o dispositivo, e o § 6º exige providências para concluir a licitação e apuração de responsabilidade de quem deu causa. Documentos: nas dispensas, a relação de contratações do

exercício por objeto e fornecedor e os processos completos com pesquisas de preços; na emergência, o ato que reconheceu a emergência e os contratos e aditivos com datas, além do andamento da licitação.

8. Resposta-modelo: a representação deve descrever o fato (Município, órgão, processo, período, valores), indicar a norma violada (por exemplo, art. 75, § 1º, ou art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021), juntar os documentos (contratos, aditivos, extratos do PNCP, respostas ao requerimento) e formular pedidos claros (auditoria, suspensão de pagamento, apuração de responsabilidade). A representação vaga e sem prova não permite ao Tribunal identificar o fato nem a norma violada e tende a ser arquivada ou a se perder entre outras. O requerimento de informação precede a representação: nos termos do art. 11 da Lei nº 12.527/2011, o órgão tem prazo de até 20 dias para responder (prorrogável por mais 10, com justificativa), e a resposta evasiva ou a omissão reforça o indício.

Módulo 3 — Pessoal na Administração: Despesa, Concursos e Vedação ao Nepotismo

1. c — O limite do Executivo é 54% da RCL; o prudencial é 95% desse limite (51,3%). Com 52%, o Executivo está acima do prudencial e sujeito às vedações do art. 22, parágrafo único, embora ainda não tenha excedido o teto.

2. a — Tema 1.010: as demais alternativas contrariam as alíneas “a”, “b” e “d” da tese.

3. d — Sobrinho é parente colateral de terceiro grau; a vedação decorre diretamente do art. 37, *caput* (Tema 66) e independe de lei local.

4. b — O Tema 1.000 está em julgamento (vista do Ministro Gilmar Mendes em 15/04/2026), sem tese fixada; a Rcl 6.650 MC-AgR é decisão cautelar.

5. c — O § 3º do art. 29-A refere-se ao desrespeito ao § 1º (70% da receita com folha). As alternativas “a” e “b” são crimes do Prefeito (§ 2º), e a “d” refere-se ao limite da LRF.

6. a — Temas 191 e 308: salário pelo período trabalhado e FGTS; outras verbas são inexigíveis.

7. Resposta-modelo: o Tema 612 exige lei, prazo predeterminado, necessidade temporária, interesse público excepcional e indispensabilidade, vedada a contratação para serviços ordinários permanentes. Quatro anos de renovações para funções permanentes indicam necessidade permanente e prazo que deixou de ser predeterminado, o que viola o art. 37, II e IX. A comissão deve requerer a lei autorizadora, os contratos e aditivos, as justificativas das renovações, o quadro de cargos efetivos correspondentes e o plano de concurso. Providências: requerimento ao Executivo, com prazo; na inércia ou resposta insatisfatória, representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público; atenção aos efeitos sobre o limite de pessoal.

8. Resposta-modelo: pelo Tema 784, novas vagas ou novo concurso durante a validade do certame não geram automaticamente direito à nomeação do aprovado fora das vagas, ressalvada a preterição arbitrária e imotivada, caracterizada por comportamento do Poder Público que revele a inequívoca necessidade de nomeação, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. O Tema 161 garante direito subjetivo somente ao aprovado dentro das vagas. A contratação de temporários para o mesmo cargo é indício relevante, mas não direito automático. O vereador deve requerer a justificativa motivada ao Executivo, documentar o fato e orientar o candidato a buscar assistência jurídica, sem afirmar que o direito já existe.

Módulo 4 — Políticas Sociais e Parcerias: Saúde, Educação e o MROSC

1. b — Art. 212 da Constituição: vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

2. c — O percentual é de quinze por cento; a base do art. 7º da LC 141/2012 foi atualizada pela LC 227/2026 com a inclusão do art. 156-A da Constituição.

3. a — Art. 26 da Lei 14.113/2020. A base dos 70% é a dos recursos do fundo, não a receita de impostos; o conselho é obrigatório.

4. c — O acordo de cooperação, pelo art. 2º, VIII-A, é a parceria que não envolve transferência de recursos financeiros; havendo repasse, o instrumento é o termo de colaboração ou de fomento.
5. b — Art. 39, II: impedimento da organização omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada.
6. c — Lei 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 3º, e Tema 1.199 do STF: exige-se dolo, não bastando a voluntariedade do agente.
7. Resposta-modelo: o termo de colaboração formaliza parcerias para finalidades propostas pela Administração, com transferência de recursos financeiros; o termo de fomento formaliza parcerias para finalidades propostas pelas OSCs, também com transferência de recursos; o acordo de cooperação formaliza parcerias sem transferência de recursos (art. 2º, VII, VIII e VIII-A). Havendo repasse, usa-se colaboração ou fomento, nunca cooperação. A Câmara deve conferir as cláusulas financeiras, e não apenas o título; verificar quem tomou a iniciativa (para distinguir colaboração de fomento); e confirmar a existência de plano de trabalho, de chamamento público (art. 24) e de prestação de contas. O uso de acordo de cooperação para encobrir repasses é indício de burla ao regime do MROSC.
8. Resposta-modelo: a Câmara deve, primeiro, requerer ao Executivo cópia do termo, do plano de trabalho, do processo de seleção ou da justificativa de dispensa ou inexigibilidade, da prestação de contas da parceria anterior e da composição da diretoria; solicitar as atas do conselho competente; e convidar o conselho para audiência. Dispositivos: art. 24 (chamamento como regra); arts. 30 e 31 (exceções); art. 39, II (omissão na prestação de contas) e art. 39, III (dirigente parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, de dirigente de órgão da mesma esfera; irmã é parente de segundo grau, na linha colateral). Confirmados os fatos, representar ao Tribunal de Contas e, havendo indício de improbidade ou de crime, ao Ministério Público. Cuidado: a improbidade exige dolo (Lei 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 3º; arts. 10 e 11); a representação deve descrever os fatos e indicar os elementos que sugerem o dolo, sem afirmar a condenação como conclusão.

Módulo 5 — Ferramentas Internas de Controle e Análise de Dados Públicos

1. b — a tese afirma o direito do parlamentar, como cidadão, ao acesso à informação (art. 5º, XXXIII); não cria poder de requisição individual nem restringe o direito.
2. c — o art. 11, § 1º, da LAI fixa prazo não superior a 20 dias, prorrogável por mais 10 dias mediante justificativa expressa (§ 2º).
3. c — a resposta sem data, local e modo de acesso, sem razões da recusa e sem indicação de quem detém o documento não se enquadra nos incisos I a III do § 1º.
4. b — é a redação do inciso III; a mera demora, sem a ausência de motivo justo e a regularidade do pedido, não basta.
5. c — o SICOM é sistema de envio de informações de prestação de contas; o “Fiscalizando com o TCE” é painel que disponibiliza informações orçamentárias e financeiras.
6. a — RREO é bimestral (LRF, art. 52) e RGF é quadrimestral (LRF, art. 54).
7. Resposta-modelo: transparência ativa é a divulgação por iniciativa do ente, sem pedido (portal de transparência; LRF, arts. 48 e 48-A, na redação da LC nº 131/2009); o vereador pode usá-la para monitorar empenhos, pagamentos e receitas. Transparência passiva é a entrega da informação mediante pedido (Lei nº 12.527/2011, arts. 11 e 15); o vereador pode usar o pedido de acesso ou o requerimento de informação para obter documentos que o portal não traz, com direito a prazo de resposta, motivação da recusa e recurso. Os dois instrumentos são complementares.
8. Resposta-modelo: o direito de acesso decorre do art. 5º, XXXIII, e do Tema 832 do STF; a resposta “em levantamento” não atende o art. 11, § 1º, da LAI. Providências: recurso à autoridade superior (art. 15);

mandado de segurança, apoiado em prova pré-constituída (precedente do TJMG que concedeu segurança à Mesa da Câmara de Faria Lemos, com a ressalva de que o contraponto de 2009 é anterior ao Tema 832); representação ao Tribunal de Contas; notícia ao Ministério Público; e, em caso de reiteração sem motivo justo, avaliação da infração do art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967, que exige denúncia e rito do art. 5º, com voto de dois terços. Documentação: requerimento protocolado, certidão de silêncio, reiteração, resposta evasiva, recurso, telas do portal com data e hora e análise técnica da controladoria.

Módulo 6 — Comissões de Inquérito, Convocações e a Rede de Controle

1. b — o art. 58, § 3º, exige requerimento de um terço, fato determinado e prazo certo, aplicável aos Municípios por simetria; os requisitos são cumulativos.
2. c — a convocação é ato formal, com objeto indicado e dever de comparecimento; o convite é mera proposta.
3. c — a ementa exclui as prerrogativas que decorrem do poder geral de cautela, como o poder de decretar a indisponibilidade de bens.
4. b — a ementa traz o título “um tema ainda pendente de definição” e registra o reconhecimento por cinco Ministros; os demais entenderam suficiente a falta de motivação.
5. d — o art. 4º da LC 105/2001 fala em Poder Legislativo Federal; a ACO 730 tratou de Estados; não há precedente confirmado para Câmara Municipal.
6. c — a CPI não julga nem pune; o relatório deve ser encaminhado aos órgãos com competência para processar e julgar.
7. Resposta-modelo: o requerimento tem o número mínimo de assinaturas (um terço de nove é três), mas falha em dois requisitos: não há fato determinado (a “gestão de obras” é devassa genérica) e não há prazo certo. A rejeição em Plenário também é irregular, porque a criação é direito da minoria: preenchidos os requisitos, a maioria não pode obstá-la. A Presidência pode, porém, recusar o requerimento por irregularidade formal, e o caminho é corrigi-lo, delimitando o objeto (por exemplo, o contrato de construção do centro de saúde e seus aditivos) e fixando o prazo (por exemplo, cento e vinte dias) antes de reapresentá-lo.
8. Resposta-modelo: ambos os atos são inválidos. A deliberação foi do presidente, e não do colegiado, e carece de motivação; segundo a ementa do MS 23.452, deliberações de CPI destituídas de motivação são írritas e despojadas de eficácia. Além disso, a busca e apreensão em sede de empresa é matéria de reserva de jurisdição, cabendo ao juiz. Quanto ao sigilo bancário, não há precedente confirmado que reconheça à CPI municipal o poder de decretá-lo por autoridade própria (o art. 4º da LC 105/2001 fala em Poder Legislativo Federal e a ACO 730 tratou de Estados). O caminho prudente é representar ao Ministério Público, com a documentação que demonstra a causa provável, para que requeira ao juiz a quebra do sigilo e a busca; paralelamente, requisitar ao Executivo os documentos do contrato, que não são sigilosos para a Câmara.

Módulo 7 — O Processo Político-Administrativo e a Comissão Processante

1. b — o art. 5º, II, prevê três vereadores sorteados entre os desimpedidos, que elegem o Presidente e o Relator.
2. c — recebimento por maioria dos presentes (art. 5º, II); cassação pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros (art. 5º, VI).
3. c — o prazo é contado da data em que se efetivar a notificação do acusado (art. 5º, VII).
4. c — o arquivamento é sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos (art. 5º, VII); não há decadência definitiva.

5. c — a súmula trata da competência legislativa privativa da União para os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento; não proíbe o controle judicial.
6. c — renúncia e perda de direitos políticos são fatos objetivos que geram extinção (art. 6º); as demais alternativas são infrações que dependem de processo.
7. Resposta-modelo: o art. 5º, II, determina o sorteio de três vereadores desimpedidos na mesma sessão do recebimento. O sorteio garante imparcialidade e impede que a maioria componha o órgão instrutor; a Câmara não pode substituí-lo por indicação, e o Regimento ou a Lei Orgânica não podem dispor em contrário, pois a União detém competência privativa para as normas de processo e julgamento (Súmula Vinculante nº 46). A consequência provável é a nulidade do processo e do decreto legislativo de cassação, por mandado de segurança com liminar, podendo o Prefeito ser reconduzido ao cargo.
8. Resposta-modelo: denúncia escrita com fatos e provas; leitura na primeira sessão e votação do recebimento pela maioria dos presentes; sorteio, na mesma sessão, de três vereadores desimpedidos; início dos trabalhos em cinco dias, com notificação do denunciado; defesa prévia em dez dias; parecer da comissão em cinco dias; instrução com depoimentos e testemunhas (até dez), com intimação de vinte e quatro horas; razões escritas em cinco dias; parecer final; sessão de julgamento com falas de até quinze minutos e defesa oral de até duas horas; votação nominal por infração, exigindo dois terços dos membros, isto é, oito votos em onze (dois terços de onze é 7,33, arredondado para cima); prazo global de noventa dias contados da notificação. Cuidados: documentar cada ato em ata e manter cronograma reverso; garantir acesso às provas e intimação regular do denunciado.

Módulo 8 — Responsabilização Cível-Criminal e as Prerrogativas do Mandato

1. b — a independência é a regra; a repercussão entre instâncias é exceção. A absolvição por falta de provas não vincula as demais esferas; o Tribunal de Contas não substitui a ação de improbidade.
2. c — é o texto do art. 1º, § 2º: “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito”, não bastando a voluntariedade.
3. b — a tese 2 afirma que a norma benéfica é irretroativa, “não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes”.
4. c — o dispositivo restabeleceu a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas.
5. a — a isenção está no art. 5º, LXXIII, da Constituição; a ação é do cidadão, tem objeto amplo e exige prova pré-constituída.
6. b — é a tese literal do Tema 469: nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato.
7. Resposta-modelo: a Lei nº 14.230/2021 extinguiu a modalidade culposa e definiu dolo como vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (art. 1º, §§ 1º a 3º); o mero exercício da função, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a improbidade. Prova do resultado (prejuízo) é necessária, mas insuficiente. Elementos possíveis: repetição de padrão em vários contratos; atestos incompatíveis com a inspeção; alertas técnicos ignorados; ausência de justificativa para a escolha ou para os preços; vínculos entre contratado e agentes públicos; pressão injustificada na liquidação. A representação deve apresentar os fatos e deixar a qualificação jurídica ao Ministério Público.
8. Resposta-modelo: a imunidade (art. 29, VIII) exige manifestação nos limites da circunscrição do município e com pertinência com o exercício do mandato (Tema 469). Uma entrevista de rádio sobre obra municipal tem, em princípio, pertinência temática, mas a afirmação de que o prefeito “roubou”, sem apuração e sem documento, é imputação de crime sem lastro; o art. 339 do Código Penal pune dar causa a procedimento imputando a alguém crime de que o sabe inocente, de modo que a falsidade consciente expõe

o vereador, e mesmo a leviandade fragiliza a proteção e pode gerar discussões de reparação civil. Estratégia mais segura: encaminhar a representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público com dossiê documentado; na imprensa, informar objetivamente a existência da representação, os documentos e o órgão destinatário, sem adjetivação nem imputação de crime antes da manifestação dos órgãos.

REFERÊNCIAS

Doutrina e obras de referência

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Legislação, jurisprudência e documentos oficiais

BRASIL. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 30 dez. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*: Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 mar. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 maio 2009.

- BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 jan. 2012.
- BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Lei de regulamentação dos valores mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 14 jan. 2021.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 out. 2006.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 ago. 2014.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Lei do Fundeb. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 25 dez. 2020.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 jul. 1965.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 jun. 1992.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 dez. 1993.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.220*. Relatora: Min. Cármen Lúcia, j. 16 nov. 2011. DJe de 7 dez. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR* (Tema 1.199 da Repercussão Geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, nº 251, 9 dez. 2022.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental em Medida Cautelar na Reclamação nº 6.650/PR*. Relatora: Min. Ellen Gracie, j. 16 out. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 21 nov. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 982*. Relator: Min. Flávio Dino, sessão virtual de 14 a 21 fev. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, j. 18 ago. 2022. DJe nº 251, 9 dez. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP* (Tema 1.010). Relator: Min. Dias Toffoli, j. 27 set. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 22 maio 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 579.951/RN* (Tema 66). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. 20 ago. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 24 out. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 600.063/SP* (Tema 469 da Repercussão Geral). Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 25 fev. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, 15 maio 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 705.140/RS* (Tema 308). Relator: Min. Teori Zavascki, j. 28 ago. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 5 nov. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 837.311/PI* (Tema 784). Relator: Min. Luiz Fux, j. 9 dez. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 18 abr. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula Vinculante nº 13*. Publicada no *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 29 ago. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula Vinculante nº 46*. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 abr. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Cível Originária nº 730-5/RJ*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 22 set. 2004. *Diário da Justiça*, 11 nov. 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 16 set. 1999. *Diário da Justiça*, 12 maio 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 46*. DJe de 17 abr. 2015.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). *Consulta nº 1127045*. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli, sessão de 7 fev. 2024. Informativo de Jurisprudência nº 283.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta nº 1127045*. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 7 fev. 2024.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Fiscalizando com o TCE*. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2026.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (1ª Câmara Cível). *Apelação Cível nº 1.0209.08.087112-9/001*. Relator: Des. Eduardo Andrade, j. 30 jun. 2009. *Revista Jurisprudência Mineira*.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (1ª Câmara Cível). *Apelação Cível/Reexame Necessário nº 1.0133.11.002117-6/002*. Relator: Des. Geraldo Augusto, j. 13 mar. 2012. *Revista Jurisprudência Mineira*, Belo Horizonte, a. 63, n. 200, jan./mar. 2012.

GLOSSÁRIO

Ação civil pública

Ação de tutela de interesses difusos e coletivos, inclusive do patrimônio público, regida pela Lei nº 7.347/1985.

Ação popular

Ação em que qualquer cidadão pede a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

Acordo de cooperação

Instrumento de parceria entre a Administração e organização da sociedade civil que não envolve transferência de recursos financeiros (Lei 13.019/2014, art. 2º, VIII-A).

Adesão (“carona”)

Utilização da ata de registro de preços por órgão que não participou da licitação, sujeita aos limites do art. 86.

Agente de contratação

Servidor designado para conduzir o certame e tomar decisões em sua condução, responsável por atos da licitação.

Cargo de natureza política

Cargo ocupado por agente político, como o de secretário, cuja sujeição à Súmula Vinculante nº 13 é objeto do Tema 1.000 (julgamento em curso).

Cargo em comissão

Cargo de livre nomeação e exoneração, criado por lei, destinado a direção, chefia e assessoramento.

Cassação

Sanção de perda do mandato, aplicada pela Câmara após processo, por infração político-administrativa.

Chamamento público

Procedimento de seleção, que assegura isonomia, de organizações da sociedade civil para celebração de termo de colaboração ou de fomento (art. 24).

Comissão processante

Órgão formado por três vereadores sorteados entre os desimpedidos, que conduz o processo de cassação.

Contratação temporária

Contratação por tempo determinado para necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX).

Controle externo

Fiscalização exercida pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, sobre a gestão do Executivo.

Controle interno

Sistema mantido pelo próprio Poder para verificar a legalidade e a eficiência de seus atos e comunicar irregularidades ao Tribunal de Contas.

Controle orientado por risco

Prioridade da fiscalização nos pontos em que os dados indicam maior probabilidade de irregularidade.

Controle social

Fiscalização exercida pelo cidadão, pelos conselhos e pelas entidades da sociedade civil.

Convite

Chamamento facultativo, sem dever jurídico de comparecimento.

Convocação

Ato formal do Legislativo que obriga a autoridade a comparecer para prestar informações sobre objeto indicado.

CPI

Comissão Parlamentar de Inquérito: órgão temporário do Legislativo, criado para apurar fato determinado, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, nos limites da Constituição.

CRAS e CREAS

Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializados de Assistência Social, equipamentos públicos do SUAS.

Crime de responsabilidade

No DL 201/1967, art. 1º, infração penal do Prefeito, julgada pelo Poder Judiciário.

Decreto legislativo de cassação

Ato do Presidente da Câmara que formaliza a cassação após a condenação em plenário.

Defesa prévia

Peça escrita, no prazo de dez dias, em que o denunciado indica provas e arrola até dez testemunhas.

Denúncia

Peça escrita, apresentada por eleitor, que expõe os fatos e indica as provas da infração político-administrativa.

Denúncia caluniosa

Crime de dar causa a procedimento imputando a alguém crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente (CP, art. 339).

Desimpedido

Vereador apto a votar e a integrar a comissão, por não ser denunciante nem estar impedido.

Dispensa de licitação

Contratação direta em que a licitação seria possível, mas a lei a dispensa (art. 75 da Lei nº 14.133/2021).

Dolo

Na Lei de Improbidade, vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente.

Emergência fabricada

Urgência decorrente da desídia do próprio gestor, que não autoriza a dispensa do art. 75, VIII.

Extinção do mandato

Perda do mandato por fato objetivo, declarada pela Presidência, sem julgamento político.

Fato determinado

Objeto delimitado e identificável da investigação da CPI; não precisa ser um fato único, mas não pode ser genérico.

Fiscal do contrato

Representante da Administração especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução (art. 117).

Fracionamento

Divisão da despesa para enquadrá-la sucessivamente no limite da dispensa de baixo valor, fugindo da licitação.

Fundamentação contemporânea

Motivação escrita e concreta, existente no momento da deliberação, e não construída depois para justificá-la.

FUNDEB

Fundo de financiamento da educação básica, permanente desde a EC 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020.

Habeas data

Remédio para conhecer ou retificar dados pessoais do impetrante em registros de caráter público.

Imunidade material

Inviolabilidade do vereador por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

Indagação probatória

Campo próprio da CPI: reunir provas, ouvir pessoas, requisitar documentos e determinar perícias, sem decidir litígios.

Independência das instâncias

Regra pela qual as responsabilidades administrativa, civil, penal e política correm em paralelo, sem dependência recíproca, salvo exceções.

Indício

Sinal extraído de dados ou documentos de que um fato merece apuração; não é prova nem acusação.

Inexigibilidade

Contratação direta quando a competição é inviável, como na exclusividade do fornecedor (art. 74).

Infração político-administrativa

Conduta do art. 4º do DL 201/1967, julgada pela Câmara e sancionada com cassação.

Inquérito civil

Procedimento de investigação conduzido pelo Ministério Público para apurar danos ao patrimônio público e outros interesses difusos e coletivos.

LAI

Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações públicas previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição.

LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias: seleciona as prioridades anuais do PPA e fixa metas fiscais.

Legitimidade concorrente e disjuntiva

Possibilidade de cada legitimado propor a ação isoladamente, sem depender do outro.

Limite prudencial

Patamar de 95% do limite de despesa com pessoal, acima do qual incidem as vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF.

LOA

Lei Orçamentária Anual: estima a receita e fixa a despesa autorizada para o exercício.

LOAS

Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), que organiza a política de assistência social.

Mandado de segurança

Ação que protege direito líquido e certo contra ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública (Lei nº 12.016/2009).

MROSC

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014), que institui o regime jurídico das parcerias com o terceiro setor.

Nepotismo

Nomeação de cônjuge, companheiro ou parentes da autoridade para cargos de confiança, vedada pela Súmula Vinculante nº 13.

Nepotismo cruzado

Ajuste mediante designações recíprocas, em que autoridades nomeiam parentes umas das outras.

Notícia de fato

Comunicação ao Ministério Público de fato com aparência de ilícito, descrevendo a conduta e juntando elementos de prova.

Organização da sociedade civil (OSC)

Entidade privada sem fins lucrativos que firma parceria com a Administração para execução de finalidades de interesse público e recíproco.

Parecer prévio

Peça técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do prefeito, que só deixa de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara.

Pertinência com o exercício do mandato

Vínculo funcional entre a manifestação do vereador e a atividade parlamentar, exigido para a incidência da imunidade (Tema 469).

Piso constitucional

Percentual mínimo da receita que o ente deve aplicar, anualmente, em determinada área, como educação ou saúde.

PNCP

Portal Nacional de Contratações Públicas, sítio oficial para divulgação centralizada e obrigatória dos atos da Lei nº 14.133/2021 (art. 174).

Poder geral de cautela

Prerrogativa judicial de adotar medidas assecuratórias, como a indisponibilidade de bens, excluída das atribuições da CPI.

PPA

Plano Plurianual: diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos).

Preterição

Deixar de nomear candidato aprovado, passando à frente outro ou contratando terceiros, em desrespeito à ordem de classificação ou à necessidade evidenciada.

Quebra de sigilo

Afastamento do sigilo bancário, fiscal ou de registros telefônicos de um investigado, medida excepcional que exige causa provável e fundamentação.

Quórum de dois terços

Voto de, pelo menos, dois terços dos membros da Câmara, exigido para a cassação.

RCL

Receita Corrente Líquida: base de cálculo dos limites de pessoal e de endividamento da LRF.

Receita Corrente Líquida (RCL)

Base de cálculo dos limites de despesa com pessoal da LRF.

Recondução

Redução da despesa com pessoal ao limite legal, no prazo de dois quadrimestres.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Recomposição da equação original do contrato diante de fato imprevisível, mediante demonstração.

Registro de preços

Sistema em que os preços são registrados em ata, permitindo contratar conforme a necessidade durante a validade da ata.

Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Relatório emitido ao final de cada quadrimestre (ou semestre, por opção de Municípios com menos de 50 mil habitantes) pelos titulares dos Poderes e órgãos, com os dados da despesa de pessoal.

Relatório final

Peça que encerra a CPI, consolida a prova, indica responsabilidades e propõe encaminhamentos aos órgãos competentes.

Representação ao Tribunal de Contas

Peça que leva ao Tribunal indício de irregularidade, instruída com narrativa, norma violada e documentos, podendo pedir cautelar.

Requerimento de informação

Proposição pela qual o vereador ou a Câmara solicita ao Executivo dados, documentos e esclarecimentos sobre a administração municipal.

Reserva de jurisdição

Matérias cuja decisão a Constituição atribui apenas ao juiz, como a busca domiciliar, a interceptação telefônica e a prisão (salvo flagrante).

Resposta idônea

Resposta que entrega o pedido ou o recusa com fundamento, nos moldes do art. 11, § 1º, da LAI.

Restos a pagar

Despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício financeiro.

RGF

Relatório de Gestão Fiscal: demonstrativo quadrimestral (ou semestral, por opção) do cumprimento dos limites da LRF.

RREO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária: demonstrativo bimestral de receitas e despesas.

SICOM

Sistema do TCE/MG para envio, pelos órgãos municipais, das informações de prestação de contas; não é painel de consulta.

SICONFI

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, mantido pelo Tesouro Nacional.

SIOPE

Sistema nacional de informações sobre orçamentos públicos em educação, usado para conferência dos dados do Município.

SIOPS

Sistema nacional de informações sobre orçamentos públicos em saúde, usado para conferência dos dados do Município.

Sobrepreço

Preço contratado acima dos valores praticados pelo mercado.

SUAS

Sistema Único de Assistência Social, que organiza e descentraliza os serviços de assistência social entre os entes federados.

Superfaturamento

Dano efetivo ao erário, por pagamento acima do devido ou por serviço não prestado.

Terceirização

Contratação de empresa para prestar serviços; quando substitui servidores, a despesa integra o limite de pessoal.

Termo de fomento

Instrumento de parceria para finalidades propostas pela organização da sociedade civil, com transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII).

Transparência ativa

Divulgação de informações públicas independentemente de solicitação.

Transparência passiva

Fornecimento de informação em resposta a pedido do interessado, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Votação nominal

Votação em que cada vereador declara publicamente o seu voto, realizada por infração articulada.

ANEXO A — TESES E SÚMULAS DO STF CITADAS

O quadro reúne as súmulas vinculantes e as teses de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal citadas na apostila, transcritas literalmente, entre aspas, com a referência completa de cada julgado. Quando o relator foi vencido, indica-se o redator do acórdão. O Tema 1.000 figura ao final apenas para registro, porque não há tese fixada.

Quadro A.1 — Súmulas vinculantes e teses de repercussão geral

Enunciado ou tema	Referência	Texto literal
Súmula Vinculante 13	STF, Plenário. Súmula Vinculante 13. Publicação: DJe de 29-8-2008. Precedentes representativos: ADC 12 (rel. Min. Ayres Britto, j. 20-8-2008, DJe 237 de 18-12-2008) e RE 579.951 (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20-8-2008, DJe 202 de 24-10-2008, Tema 66).	“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”
Súmula Vinculante 46	STF, Plenário. Súmula Vinculante 46 (conversão da Súmula 722). Publicação: DJe de 17-4-2015. Precedente representativo: ADI 2.220, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 16-11-2011, DJe 232 de 7-12-2011.	“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”
Tema 66	STF, Tribunal Pleno. RE 579.951/RN. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20/08/2008. DJe nº 202, de 24/10/2008.	“A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.”
Tema 157	STF, Plenário. RE 729.744/MG. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 10/08/2016 (tese fixada na sessão de 17/08/2016). DJe nº 186, de 23/08/2017.	“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”
Tema 161	STF, Tribunal Pleno. RE 598.099/MS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 10/08/2011. DJe nº 189, de 03/10/2011.	“O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação.”

Enunciado ou tema	Referência	Texto literal
Tema 191	STF, Tribunal Pleno. RE 596.478/RR. Rel. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli. Julgado em 13/06/2012. DJe nº 40, de 01/03/2013.	“É constitucional o art. 19-A da Lei 8.036/1990, que dispõe ser devido o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS na conta de trabalhador cujo contrato com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público, desde que mantido o direito ao salário.”
Tema 308	STF, Tribunal Pleno. RE 705.140/RS. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgado em 28/08/2014. DJe nº 217, de 05/11/2014.	“A Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.”
Tema 469	STF, Plenário. RE 600.063/SP. Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso. Julgado em 25/02/2015. DJe nº 90, de 15/05/2015.	“Nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador.”
Tema 612	STF, Tribunal Pleno. RE 658.026/MG. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 09/04/2014. DJe nº 214, de 31/10/2014.	“Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.”
Tema 784	STF, Tribunal Pleno. RE 837.311/PI. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 09/12/2015. DJe nº 72, de 18/04/2016.	“O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. Assim, o direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado em concurso público exsurge nas seguintes hipóteses: 1 - Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital; 2 - Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação; 3 - Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.”
Tema 832	STF, Plenário. RE 865.401/MG. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 25/04/2018. DJe nº 223, de 19/10/2018.	“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.” (Redação da tese no portal do STF e na ata: a certidão de julgamento e o acórdão trazem a mesma tese com 'o’)

Enunciado ou tema	Referência	Texto literal
Tema 835	STF, Plenário. RE 848.826/CE. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 10/08/2016. DJe nº 187, de 24/08/2017.	“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.”
Tema 1.010	STF, Tribunal Pleno (plenário virtual). RE 1.041.210/SP. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 27/09/2018. DJe nº 107, de 22/05/2019.	“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.”
Tema 1.199	STF, Plenário. ARE 843.989/PR. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18/08/2022. DJe nº 251, de 09/12/2022.	“1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”
Tema 1.000	STF, Plenário. RE 1.133.118/SP (Município de Tupã/SP). Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento iniciado em 17/04/2024 e retomado em 15/04/2026, quando o Min. Gilmar Mendes pediu vista. Repercussão geral reconhecida em 14/06/2018 (DJe de 21/06/2018).	Julgamento em curso — sem tese fixada. Consultar o andamento no portal do STF antes de aplicar.

ANEXO B — LEGISLAÇÃO SELECIONADA

Transcrição literal dos dispositivos mais utilizados ao longo da apostila, conforme o texto vigente no Planalto em 13 de outubro de 2026. Os trechos omitidos aparecem indicados por [...].

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Texto vigente conforme o Planalto (consulta em 13/10/2026). Indicações de redação entre parênteses.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Vigência)*

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)*

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)*

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)*

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)*

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)*

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)*

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 74. [...]

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Nota: os §§ 1º e 2º do art. 74 tratam do Tribunal de Contas da União. A sua aplicação aos Municípios decorre do art. 31 e de normas locais, e não de regra municipal direta. Do art. 31 não se reproduz o § 1º, cuja redação foi alterada por emenda constitucional muito recente; consultar o texto vigente no Planalto.

Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967

Texto do Planalto (consulta em 13/10/2026). O inciso V do art. 5º aparece com a redação da Lei nº 11.966/2009.

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.

IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa.

V – concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral;

VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado.

VII - O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: ‘(seguem incisos I a VI; o inciso VI diz: ‘cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. [...])

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

[...]

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Nota: os valores dos incisos I e II do art. 75 acima são os do texto-base da lei e não são os vigentes em 2026. Pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026, os valores são: inciso I, R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos); inciso II, R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos). A atualização é anual (art. 182 da Lei nº 14.133/2021) e deve ser conferida no PNCP.

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil)

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; *(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: *(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; *(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; *(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; *(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), na redação da Lei nº 14.230/2021

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

ANEXO C — NOTA DE VERIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

Toda a jurisprudência e a legislação citadas nesta apostila foram conferidas em 13 de outubro de 2026, com prioridade para as fontes oficiais: o portal do Supremo Tribunal Federal (súmulas, andamentos processuais, decisões e Informativos), o portal do Planalto, o portal do Senado Federal, a Biblioteca Digital do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ementas e teses são transcritas literalmente, entre aspas. O material de apoio do curso, em alguns pontos, estava incompleto ou desatualizado; as correções feitas são as seguintes.

Correções em relação ao material de apoio

- **Tema 1.000 (nepotismo em cargos políticos).** O julgamento do RE 1.133.118/SP está em curso e não há tese fixada. Em 15/04/2026, após o voto ajustado do relator, houve pedido de vista do Min. Gilmar Mendes. A apostila trata o tema como julgamento em curso e recomenda consultar o andamento antes de aplicar.
- **Rcl 6.650 (cargo político).** A decisão é um agravo regimental em medida cautelar, e não julgamento de mérito; a reclamação foi depois extinta sem resolução de mérito. Não se trata de precedente de mérito nem de tese de repercussão geral.
- **Contas do Prefeito.** Os Temas 157 e 835 foram complementados pela ADPF 982 (Min. Flávio Dino, sessão virtual de 14 a 21/02/2025), que reconheceu a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa, para fins de débito e de sanções fora da esfera eleitoral.
- **CPI municipal e sigilo bancário.** Não foi localizado precedente do STF, do STJ ou do TJMG sobre a quebra de sigilo bancário por CPI de Câmara Municipal. Usam-se apenas a ACO 730/RJ (CPI estadual, julgada por maioria) e o art. 4º da LC 105/2001. A extensão às Câmaras Municipais é apresentada como posição doutrinária, e não como entendimento judicial.
- **Prazo de 90 dias do Decreto-Lei nº 201/1967.** O art. 5º, VII, determina o arquivamento do processo não julgado no prazo, mas “sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos”. Não há, portanto, decadência definitiva.
- **Valores da dispensa (Lei nº 14.133/2021, art. 75, I e II).** Os valores de R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00 são os do texto-base. Para 2026 valem os do Decreto nº 12.807/2025: R\$ 130.984,20 e R\$ 65.492,11, atualizáveis anualmente.
- **“Orientações consolidadas” do TCE/MG.** Referências sem número ou identificação foram tratadas como síntese didática, apoiada na lei e na doutrina. A única consulta

confirmada foi a de nº 1127045 (Tribunal Pleno, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, 7/2/2024), sobre terceirização e despesa com pessoal, cujo alcance se limita ao que ela efetivamente decidiu.

Outros ajustes: o texto da Súmula Vinculante 46 é “de competência legislativa privativa da União”; o Tema 191 refere-se ao RE 596.478/RR, com a Min. Ellen Gracie como relatora e o Min. Dias Toffoli como redator do acórdão; nos Temas 469 e 835, os relatores foram vencidos e os redatores são, respectivamente, os Mins. Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski; as ADIs sobre a Lei nº 14.230/2021 não estão mais pendentes; o art. 7º da LC 141/2012 tem nova redação, dada pela LC 227/2026; e o art. 48-A da LRF, na numeração atual, deve ser lido com o art. 48, § 1º, II e III.

Itens não confirmados e deixados de fora

- Consulta TCE/MG nº 838.498, que não foi localizada.
- Qualquer precedente sobre CPI de Câmara Municipal e sigilo bancário.
- Precedente do STJ sobre mandado de segurança por negativa de informação requerida por vereador ou pela Câmara. Há apenas dois acórdãos do TJMG com ementa literal, não reproduzidos nos anexos.
- Precedente com ementa literal sobre o alcance do controle judicial do processo de cassação e sobre o prazo de 90 dias do art. 5º, VII, do Decreto-Lei nº 201/1967.
- Reclamação 97.134/MG (cassação de Prefeito), conhecida apenas por notícias, sem acesso à decisão.
- RE 192.527 (simetria e competência da Câmara para julgar infrações político-administrativas), conhecido apenas por resumo de terceiro.
- Conteúdo dos dispositivos específicos julgados na ADI 7.236, inclusive a situação do art. 1º, § 8º, da Lei nº 8.429/1992, por conflito entre fontes secundárias.
- Consultas TCE/MG nº 1114355 e nº 1114524, revogadas, e a denominação “Painel de Contas”, que não consta do portal do Tribunal.

Ressalvas remanescentes

Antes da impressão definitiva, recomenda-se a conferência de cinco pontos: (i) a data de aprovação das Súmulas Vinculantes 13 e 46, que não consta da página oficial e, por isso, não é citada, indicando-se apenas a publicação; (ii) a ementa do MS 23.452/RJ, obtida do Informativo STF nº 163 antes da publicação do acórdão, de modo que a reserva de jurisdição não deve ser apresentada como tese fixada por unanimidade; (iii) as teses do Tema 1.199, transcritas a partir de fonte secundária; (iv) o texto do art. 31, § 1º, da Constituição, alterado por emenda constitucional muito recente; e (v) o andamento do Tema 1.000, que deve ser

revalidado na data de fechamento do volume. A consulta ao Jusbrasil não foi possível no período da verificação.