



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

APOSTILA DO CURSO

Responsabilização na Gestão de Pessoal Municipal

*Limites Constitucionais, Controle Legislativo
e Prevenção de Ilegalidades*

Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado (OAB/MG 147.851)

Instituto Gênesis · Capacitação em Gestão Pública · Edição 2026 · 20
horas

GÊNESIS — CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Responsabilização na Gestão de Pessoal Municipal

*Limites Constitucionais, Controle Legislativo
e Prevenção de Ilegalidades*

Material didático destinado a vereadores, assessores parlamentares e agentes de controle interno, elaborado como apoio ao curso de capacitação em fiscalização das contratações de pessoal no âmbito municipal.

Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado (OAB/MG 147.851).

RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO DE PESSOAL MUNICIPAL

Limites Constitucionais, Controle Legislativo e Prevenção de Ilegalidades.

Apostila de curso — 1ª edição — 2026.

Público-alvo: vereadores, assessores parlamentares e agentes de controle interno.

Carga horária: 20 horas. Nível: intermediário/avançado.

Áreas: Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito Financeiro.

REALIZAÇÃO: Instituto Gênese — Capacitação em Gestão Pública.

PALESTRANTE / AUTOR DO CONTEÚDO: Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado (OAB/MG 147.851).

COORDENAÇÃO: Dr. Eder — Instituto Gênese.

REVISÃO JURÍDICA: conforme a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e a Lei nº 14.133/2021.

JURISPRUDÊNCIA: precedentes do Supremo Tribunal Federal verificados em base pública de jurisprudência (Jusbrasil) na data de elaboração deste material.

É permitida a reprodução para fins didáticos no âmbito das atividades de capacitação do Instituto Gênese, vedada a comercialização. Os atos normativos e as decisões judiciais transcritos são atos oficiais de domínio público (Lei nº 9.610/1998, art. 8º).

Apresentação

A contratação de pessoal é, simultaneamente, uma das atividades mais sensíveis e uma das mais negligenciadas da administração pública municipal. É por meio dela que o Município forma o corpo de agentes responsáveis por executar políticas de saúde, educação, assistência social, fiscalização tributária e infraestrutura. Quando bem conduzida, profissionaliza a máquina pública e garante continuidade aos serviços essenciais. Quando conduzida à margem da legalidade, transforma-se em fonte permanente de litígios, passivos financeiros e responsabilização de gestores e fiscalizadores.

Esta apostila acompanha o curso *Responsabilização na Gestão de Pessoal Municipal — Limites Constitucionais, Controle Legislativo e Prevenção de Ilegalidades*, ministrado pelo Dr. Jarbas de Souza Silveira. O material é instrumento de trabalho do vereador e de sua assessoria, mas serve igualmente ao agente de controle interno que deseja compreender, com profundidade, os limites jurídicos das diferentes formas de ingresso no serviço público. Parte de uma premissa simples: fiscalizar não é gesto de oposição política, e sim dever constitucional. O art. 31 confia ao Legislativo municipal o controle externo da gestão; o art. 37 fixa os princípios e as regras de acesso aos cargos; o art. 74 impõe a cada Poder a manutenção de sistema de controle interno.

A apostila segue, fielmente, os oito tópicos do programa do curso, do planejamento do quadro de pessoal à prevenção de responsabilidades. Cada tópico é desenvolvido em texto corrido, acompanhado de exemplos práticos, casos hipotéticos, quadros-resumo e boxes de conceitos-chave. Sempre que a matéria exigiu respaldo jurisprudencial, foram utilizados precedentes do Supremo Tribunal Federal verificados em base pública de jurisprudência, com referência completa, evitando-se citações genéricas ou imprecisas. As notas de rodapé indicam a doutrina e a legislação de apoio, segundo as normas da ABNT.

Ao final de cada capítulo o leitor encontrará um resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura complementar, além de espaço reservado para anotações. Que o conhecimento aqui reunido se converta em fiscalização qualificada, prevenção de irregularidades e fortalecimento da gestão pública municipal.

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir o estudo desta apostila e a participação no curso, espera-se que o leitor seja capaz de:

OBJETIVOS GERAIS

- Compreender o regime constitucional de acesso aos cargos, empregos e funções públicas e identificar o concurso público como regra e as contratações alternativas como exceções de interpretação restritiva.
- Planejar e estruturar o quadro de pessoal do Município de forma compatível com o orçamento e com os limites fiscais.
- Distinguir, em situações concretas, as práticas legítimas das irregularidades nas modalidades de concurso, processo seletivo simplificado, terceirização e cargos em comissão.
- Exercer, com método e segurança jurídica, a auditoria parlamentar sobre contratos administrativos e folha de pagamento.
- Identificar as esferas de responsabilização e adotar medidas preventivas de governança que protejam o Município e o próprio fiscalizador.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Formular requerimentos de informação tecnicamente precisos e organizar provas documentais aptas a sustentar a atuação perante o Tribunal de Contas e o Ministério Público.
- Reconhecer indícios de direcionamento de editais, de uso reiterado de processos seletivos simplificados e de terceirização que mascara vínculo empregatício.
- Interpretar relatórios fiscais (RGF e RREO) e verificar a observância do limite prudencial de despesa com pessoal.
- Aplicar checklists de fiscalização para cada modalidade de contratação estudada.

Sumário

Apresentação	4
Objetivos de Aprendizagem	5
1. Planejamento e Estruturação do Quadro de Pessoal no Município	8

1.1 A contratação de pessoal como decisão estratégica e fiscal	8
1.2 Planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA	9
1.3 Criação legal dos cargos e reserva legal	9
1.4 Estrutura organizacional e dimensionamento do quadro	10
1.5 Boas práticas: planejamento anual, concurso periódico e auditoria preventiva	11
2. Limites Constitucionais à Nomeação e à Contratação na Administração Pública ...	14
2.1 Por que fiscalizar as contratações de pessoal	14
2.2 Fundamentos: art. 37, II e IX da Constituição	15
2.3 Controle externo (art. 31) e controle interno (art. 74)	15
2.4 Direito subjetivo à nomeação e a Súmula Vinculante 43	16
2.5 Responsabilidade por omissão e o dever de agir	17
3. Gestão Estratégica de Concursos Públicos e Regularização de Vínculos	20
3.1 O concurso público como instrumento de legalidade	20
3.2 O edital, a comissão organizadora e os princípios do certame	21
3.3 Cadastro de reserva, cláusulas restritivas e direcionamento	21
3.4 Regularização de vínculos: desvio de função e contratação disfarçada	22
3.5 Cargos em comissão: limites constitucionais (art. 37, V)	23
3.6 Limites da LRF e atuação do Tribunal de Contas no concurso	24
4. Contratações Temporárias: Excepcionalidade, Riscos e Controle Legislativo	26
4.1 Natureza excepcional e fundamento (art. 37, IX)	26
4.2 Lei específica e necessidade temporária versus permanente	27
4.3 Prazo determinado e a vedação a renovações sucessivas	27
4.4 Impessoalidade e processo seletivo objetivo	28
4.5 Desvio estrutural: PSS para funções permanentes	28
4.6 PSS, despesa com pessoal e responsabilização	29
5. Terceirização de Serviços Públicos e Responsabilidade do Gestor Municipal	32
5.1 Conceito e fundamento legal (Lei nº 14.133/2021)	32
5.2 Objeto do contrato: serviço versus fornecimento de pessoas	33
5.3 Autonomia da empresa e vedação à subordinação direta	33
5.4 Atividade-meio, atividade-fim e sinais de alerta	34
5.5 Fiscal de contrato versus gestão de pessoal	34
5.6 Burla ao concurso, risco trabalhista e responsabilização	35
6. Equilíbrio Fiscal e Expansão da Despesa com Pessoal sob a Ótica da LRF	38
6.1 Contratação como decisão de impacto fiscal	38

6.2 Fundamentos da LRF: arts. 16 e 17	38
6.3 Estimativa de impacto e declaração do ordenador	39
6.4 Limites de despesa com pessoal e limite prudencial	39
6.5 PSS e terceirização no cômputo da despesa	40
6.6 Relatórios fiscais (RGF/RREO) e responsabilização	41
7. Auditoria Parlamentar em Contratos Administrativos e Folha de Pagamento	43
7.1 Método e ciclo de fiscalização.	43
7.2 Instrumentos da Câmara: requerimentos, convocação, CPI e sustação.	43
7.3 Identificação de indícios e solicitação de documentos	44
7.4 Análise da folha de pagamento e dos contratos administrativos	45
7.5 Estrutura de cargos, representação ao TC e ao MP	45
7.6 Organização das provas e postura institucional.	46
8. Governança, Transparência e Prevenção de Responsabilidades na Gestão de Pessoas	48
8.1 A cadeia de consequências.	48
8.2 Responsabilidade administrativa, civil e penal	48
8.3 Improbidade administrativa.	49
8.4 A responsabilidade de cada agente	50
8.5 Parecer prévio e jurisprudência dos Tribunais.	50
8.6 Governança, transparência e prevenção	51
Conclusão Geral do Curso	53
Referências	54
Glossário	56
Anexos — Dispositivos Legais Pertinentes	58

CAPÍTULO 1

Planejamento e Estruturação do Quadro de Pessoal no Município**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- compreender a contratação de pessoal como decisão estratégica e fiscal de longo prazo;
- relacionar a estruturação do quadro de pessoal ao planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA);
- identificar a exigência de criação legal dos cargos e de estrutura organizacional adequada;
- aplicar boas práticas de planejamento anual, concurso periódico e auditoria preventiva.

1.1 A contratação de pessoal como decisão estratégica e fiscal

A contratação de pessoal não é um ato administrativo isolado, mas uma decisão de impacto estratégico e fiscal permanente. Toda admissão cria um vínculo jurídico que gera despesa continuada, projeta efeitos sobre os limites fiscais e expressa, de forma concreta, o modo como o Município compreende os princípios constitucionais. A decisão tomada hoje onera o orçamento dos próximos anos e, no caso dos servidores efetivos, por décadas, considerando progressões, encargos e, posteriormente, proventos de aposentadoria.¹

Por essa razão, a estruturação do quadro de pessoal deve anteceder e orientar as contratações, e não o contrário. Municípios que não planejam tendem a recorrer a soluções precárias e reativas — temporários reiterados, terceirizações inadequadas e cargos comissionados desvirtuados — para suprir carências que poderiam ter sido previstas. Essas soluções, além de juridicamente frágeis, alimentam um ciclo vicioso: a ausência de planejamento gera a contratação emergencial, que se perpetua e, com o tempo, é "regularizada" por meio de novos arranjos igualmente precários.

Planejar a estrutura de pessoal é, portanto, o primeiro passo para uma gestão íntegra e sustentável. Significa dimensionar as necessidades reais do Município, definir os cargos por lei, prever os recursos no orçamento e programar concursos com a antecedência adequada. Para o vereador, compreender essa lógica é essencial: muitas irregularidades que serão estudadas nos capítulos seguintes têm origem, justamente, na ausência de planejamento estruturado.

1. Cf. CF/1988, art. 169; LC nº 101/2000 (LRF), arts. 18 a 20; DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Forense.

CONCEITO-CHAVE — DESPESA DE CARÁTER CONTINUADO

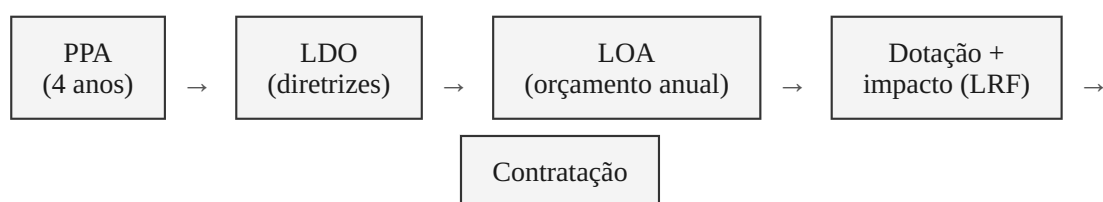
A contratação de pessoal é o exemplo típico de despesa obrigatória de caráter continuado: uma decisão pontual de admissão gera obrigação financeira que se prolonga por mais de dois exercícios, com tendência natural de crescimento (progressões e encargos). Daí a necessidade de planejá-la com horizonte de médio e longo prazo.

1.2 Planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA

A estruturação do quadro de pessoal deve estar alinhada ao planejamento orçamentário do Município. A previsão no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) demonstra coerência entre a política pública pretendida e a estrutura de pessoal necessária para executá-la. Sem essa previsão, qualquer expansão do quadro compromete o equilíbrio fiscal e expõe o gestor a questionamentos.

Antes de qualquer contratação, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a existência de dotação orçamentária específica e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes. Esse estudo demonstra a viabilidade e a sustentabilidade da despesa. A ausência de cálculo técnico, ou a apresentação de estimativa meramente genérica, é uma das irregularidades mais recorrentes apontadas pelos Tribunais de Contas, tema aprofundado no capítulo sobre equilíbrio fiscal.

Ao fiscalizar a estruturação do quadro, o vereador deve verificar se as contratações foram precedidas de análise técnica consistente sobre a capacidade financeira do Município. Não se trata de inviabilizar a contratação de pessoal — muitas vezes necessária e legítima —, mas de assegurar que ela seja sustentável e compatível com as metas fiscais.

**1.3 Criação legal dos cargos e reserva legal**

Vigora, em matéria de cargos públicos, o princípio da reserva legal: não há cargo válido sem lei prévia que o crie, defina suas atribuições, fixe os requisitos de provimento e estabeleça a remuneração. Essa lei deve ser formal, aprovada pelo Poder Legislativo. A criação de cargo por ato infralegal, ou a abertura de concurso para cargo inexistente ou mal definido, configura vício de legalidade que pode contaminar toda a contratação.

A descrição clara das atribuições é parte essencial dessa exigência. Cargos com atribuições vagas ou genéricas abrem espaço para o desvio de função — o exercício, na

prática, de tarefas distintas das previstas em lei — e dificultam o controle. Por isso, a lei de criação deve indicar, com precisão, o que se espera de cada cargo, a escolaridade compatível e a remuneração proporcional à responsabilidade.

Para o fiscalizador, a verificação é objetiva: cada cargo provido corresponde a uma lei de criação vigente? As atribuições legais correspondem às funções efetivamente exercidas? A ausência de lei, ou a divergência entre a previsão legal e a prática, é indício relevante de irregularidade que será retomado, sob diferentes ângulos, nos capítulos sobre concursos e sobre prevenção de responsabilidades.

1.4 Estrutura organizacional e dimensionamento do quadro

A correta estruturação do quadro exige compatibilidade entre cargos, funções e necessidade administrativa. A estrutura organizacional deve refletir as necessidades reais do Município, com a devida proporção entre cargos de provimento efetivo — destinados às funções técnicas, burocráticas e operacionais permanentes — e cargos de confiança, reservados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. O excesso de comissionados ou a ausência de cargos efetivos para funções permanentes indica problema estrutural grave e risco jurídico.

O dimensionamento adequado considera não apenas a necessidade imediata, mas o impacto acumulado ao longo do tempo. Servidores efetivos geram despesas permanentes, progressões de carreira e encargos previdenciários que elevam o custo vegetativo da folha. A expansão irresponsável do quadro pode comprometer políticas públicas essenciais; o subdimensionamento, por sua vez, força o recurso a contratações precárias. O equilíbrio entre essas necessidades é o objetivo do planejamento.

O vereador pode propor o debate institucional para a reestruturação do quadro de pessoal sempre que identificar distorções. O objetivo é garantir que as funções técnicas sejam ocupadas por servidores concursados e que os cargos de confiança fiquem restritos às suas finalidades constitucionais — assunto retomado, com a respectiva jurisprudência, no capítulo sobre concursos e regularização de vínculos.

QUADRO-RESUMO — COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DOS CARGOS

Cargos de provimento efetivo	Cargos em comissão
Funções técnicas, burocráticas e operacionais permanentes.	Exclusivamente direção, chefia e assessoramento (art. 37, V).
Ingresso por concurso público (art. 37, II).	Livre nomeação e exoneração, com vínculo de confiança.
Base permanente da estrutura administrativa.	Proporcionais aos efetivos; não substituem o quadro técnico.

1.5 Boas práticas: planejamento anual, concurso periódico e auditoria preventiva

A primeira boa prática de estruturação é o planejamento anual de pessoal, que permite prever necessidades estruturais e evitar improvisações. A definição clara de cargos efetivos e temporários reduz o risco de irregularidade e promove a organização administrativa. Esse planejamento deve estar obrigatoriamente alinhado ao orçamento e às metas fiscais da LRF, formando um ciclo virtuoso entre planejamento, concurso e sustentabilidade.

A segunda boa prática é a realização periódica de concurso público. Concursos regulares evitam o acúmulo de contratos temporários e terceirizados para funções permanentes, reduzindo a vulnerabilidade jurídica do Município. A regularização preventiva, por meio do planejamento de concursos, é sempre menos onerosa — política e financeiramente — do que a correção tardia imposta por órgãos de controle ou por decisões judiciais. Um ciclo de concursos bem estruturado produz segurança jurídica, profissionalização e minimização de riscos.

A terceira boa prática é a auditoria preventiva e o monitoramento contínuo. Auditorias internas periódicas e o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal permitem identificar riscos antecipadamente e corrigir distorções antes que se tornem irregularidades graves. O monitoramento contínuo — monitorar, ajustar e prevenir — fortalece a governança pública e reduz drasticamente a possibilidade de sanções externas e de rejeição de contas.

CASO HIPOTÉTICO — DO IMPROVISO AO PLANEJAMENTO

Um Município contrata, a cada ano, dezenas de temporários para a rede de ensino, sem nunca realizar concurso. A folha cresce, o passivo aumenta e o Tribunal de Contas aponta irregularidade. A solução estrutural não é mais um processo seletivo emergencial, mas um plano de pessoal: levantamento das necessidades permanentes, criação dos cargos por lei, previsão orçamentária e calendário de concursos. O improviso reativo dá lugar ao planejamento — e o risco de responsabilização cede à segurança jurídica.

RESUMO EXECUTIVO

A contratação de pessoal é decisão estratégica e fiscal de longo prazo, classificada como despesa obrigatória de caráter continuado. A estruturação do quadro deve anteceder as contratações e alinhar-se ao planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA), com dotação específica e estimativa de impacto exigidas pela LRF. Vigora a reserva legal: cada cargo depende de lei prévia que defina atribuições, requisitos e remuneração. A estrutura organizacional deve guardar proporção entre cargos efetivos (funções técnicas e permanentes) e comissionados (direção, chefia e assessoramento). As boas práticas centrais são o planejamento anual de pessoal, o concurso periódico e a auditoria preventiva — instrumentos que previnem as irregularidades estudadas nos capítulos seguintes.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a contratação de pessoal é considerada uma decisão de impacto fiscal permanente?
2. Qual a relação entre a estruturação do quadro de pessoal e os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA)?
3. Explique o princípio da reserva legal aplicado à criação de cargos.
4. Quais os riscos do excesso de cargos comissionados na estrutura organizacional?
5. Descreva as três boas práticas de estruturação do quadro de pessoal e seus benefícios.

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — arts. 37 (incisos I, II e V) e 169.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)* — arts. 16, 17 e 19.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — agentes públicos e organização administrativa.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — organização do quadro de pessoal.

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 2

Limites Constitucionais à Nomeação e à Contratação na Administração Pública**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- justificar, com base constitucional, por que as contratações exigem fiscalização permanente;
- compreender o art. 37, II e IX, e a interpretação restritiva das exceções ao concurso;
- diferenciar controle externo (art. 31) e controle interno (art. 74);
- reconhecer o direito subjetivo à nomeação e a vedação ao provimento sem concurso;
- identificar as situações em que a omissão do fiscalizador gera responsabilização.

2.1 Por que fiscalizar as contratações de pessoal

A contratação de pessoal concentra, ao mesmo tempo, três dimensões críticas da administração municipal: a legalidade, a moralidade administrativa e o orçamento. Quando uma prefeitura recorre a terceirizações irregulares, processos seletivos abusivos ou simplesmente deixa de realizar concurso, o problema deixa de ser meramente político e passa a ser jurídico, financeiro e institucional.²

O risco não se limita ao gestor que assina o ato. Ele se irradia para o Município, que pode ser condenado a arcar com passivos trabalhistas, devolver valores ao erário ou ter contas rejeitadas. Atinge, ainda, os agentes que tinham o dever de fiscalizar e silenciaram. É nesse ponto que a figura do vereador ganha relevância: ele integra o sistema de controle externo previsto na Constituição e dispõe de instrumentos próprios para prevenir, apurar e corrigir irregularidades antes que se tornem definitivas.

Fiscalizar com técnica significa proteger o interesse público em sentido amplo: reduzir litígios e passivos, preservar a isonomia no acesso ao serviço público e impedir que recursos escassos sejam comprometidos por decisões juridicamente frágeis. A fiscalização qualificada não é instrumento de embate partidário, mas garantia de que o Município funcione dentro da ordem constitucional. Quanto mais cedo o controle atua, menor o dano e maior a chance de correção.

2. Sobre a função fiscalizadora da Câmara Municipal, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros; e a CF/1988, art. 31.

CONCEITO-CHAVE — OS QUATRO RISCOS DA CONTRATAÇÃO IRREGULAR

- **Risco jurídico:** nulidade dos atos e contratos, com efeitos retroativos.
- **Risco financeiro:** dano ao erário, passivos trabalhistas e devolução de valores.
- **Risco institucional:** rejeição de contas e perda de credibilidade da gestão.
- **Risco pessoal:** responsabilização do gestor e, por omissão, dos fiscalizadores.

2.2 Fundamentos: art. 37, II e IX da Constituição

O ponto de partida de qualquer análise sobre ingresso no serviço público é o art. 37, II, da Constituição Federal, que condiciona a investidura em cargo ou emprego público à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Essa regra concretiza dois princípios estruturantes do regime republicano: a impessoalidade, que impede favorecimentos pessoais, e a isonomia, que assegura igualdade de oportunidade. O concurso público não é, portanto, uma opção administrativa: é exigência constitucional cuja violação tende a produzir a nulidade da contratação.

Ao lado da regra, a Constituição admite exceções. O art. 37, IX, autoriza a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nas hipóteses definidas em lei. Trata-se de resposta pontual a situações específicas — não de um atalho permanente ao concurso. A excepcionalidade e a temporariedade são, simultaneamente, o fundamento e o limite dessa modalidade: ausente qualquer delas, a contratação se desvirtua e passa a burlar a regra do art. 37, II.

Por se tratar de exceção a um princípio constitucional, a interpretação do art. 37, IX, é restritiva. Não se presume a excepcionalidade; ela deve ser demonstrada de forma concreta, com indicação da situação que a justifica, do prazo de duração e da base legal específica. Essa lógica orienta toda a fiscalização: onde não há prova da excepcionalidade, o risco de irregularidade é elevado. Diante de cada contratação alternativa, o vereador deve formular quatro perguntas essenciais — qual é a lei, qual a excepcionalidade, qual o prazo e qual a prova.

2.3 Controle externo (art. 31) e controle interno (art. 74)

A Constituição organiza a fiscalização da gestão municipal em dois eixos complementares. O art. 31 estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Esse controle tem caráter permanente e, idealmente, preventivo: não se destina apenas a apurar danos consumados, mas a acompanhar a gestão de modo contínuo, especialmente em matéria de pessoal, em que as irregularidades costumam ser previsíveis e repetitivas.

O segundo eixo é o controle interno, previsto no art. 74. Cada Poder deve manter sistema próprio de controle interno destinado a verificar a legalidade, a legitimidade e a

economicidade dos atos de gestão. Em matéria de pessoal, cabe ao controle interno funcionar como primeiro filtro de conformidade: identificar riscos antes da formalização do ato, orientar correções e produzir relatórios técnicos. Um controle interno meramente formal — que produz documentos genéricos sem análise do caso concreto — não atende ao art. 74; o que se exige é controle efetivo, com diagnóstico, registro, recomendação e monitoramento.

É fundamental compreender que esses controles atuam em momentos distintos, porém convergentes. O Executivo realiza a contratação; a Câmara exerce o controle externo e a fiscalização política; o Tribunal de Contas auxilia com pareceres e julgamento técnico. Quando os três funcionam de modo articulado, formam um ciclo virtuoso de planejamento, contratação, fiscalização e correção. Quando um deles falha — sobretudo o controle interno, por sua proximidade com os atos —, todo o sistema perde eficácia preventiva.

QUADRO-RESUMO — OS ATORES DO SISTEMA DE CONTROLE

Ator	Fundamento	Função em matéria de pessoal
Poder Executivo	Art. 37, CF	Realiza a contratação e a gestão de pessoal; responsável primário pela legalidade.
Câmara Municipal	Art. 31, CF	Exerce o controle externo: requisita documentos, convoca, instaura CPI e pode sustar atos.
Controle interno	Art. 74, CF	Filtro prévio de legalidade; produz alertas, pareceres e relatórios técnicos.
Tribunal de Contas	Arts. 31 e 71, CF	Auxilia o Legislativo; emite parecer prévio, aplica multas e determina correções.

2.4 Direito subjetivo à nomeação e a Súmula Vinculante 43

Um dos temas mais relevantes para a fiscalização é o direito à nomeação. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação, e não mera expectativa de direito. Esse entendimento confere segurança jurídica ao certame e impõe um dever à administração. Quando a prefeitura deixa de nomear aprovados e, ao mesmo tempo, mantém contratações precárias para as mesmas funções, há forte indício de irregularidade grave.

Esse cenário — vagas providas precariamente enquanto aprovados aguardam nomeação — é um dos sinais de alerta mais eloquentes para o fiscalizador. Ele revela, simultaneamente, possível preterição de candidatos e possível burla ao concurso por meio de temporários ou terceirizados. A comparação entre a lista de aprovados, o prazo de validade do certame e a folha de pagamento das funções correspondentes é, por isso, uma diligência

fiscalizatória de alto rendimento.

A Súmula Vinculante nº 43 reforça essa moldura ao vedar toda forma de provimento que permita ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público específico, em cargo que não integra a carreira na qual ingressou. Em conjunto, esses entendimentos delimitam o que é juridicamente admissível no acesso ao serviço público: concurso como regra, nomeação como direito do aprovado e vedação a ascensões e provimentos derivados.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

STF — Recurso Extraordinário nº 598.099/MS. Repercussão geral (Tema 161). Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno.

Tese (síntese): o candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação, vinculando a administração ao provimento do cargo dentro do prazo de validade do certame, ressalvadas situações excepcionais e devidamente motivadas.

Precedente conferido em base pública de jurisprudência (Jusbrasil) na data de elaboração desta apostila. Inteiro teor disponível no sítio oficial do STF.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

STF — Súmula Vinculante nº 43.

Enunciado (síntese): é inconstitucional toda forma de provimento que permita ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público específico, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente ingressou.

Enunciado verificado em base pública de jurisprudência (Jusbrasil); texto oficial disponível no sítio do STF.

2.5 Responsabilidade por omissão e o dever de agir

A fiscalização não é faculdade, mas dever. Por isso, a omissão diante de ilegalidades pode gerar responsabilização administrativa e de contas para diversos agentes. Em matéria de pessoal, a omissão se revela quando o controle interno não alerta, quando o gestor ignora pareceres e quando a fiscalização legislativa deixa de agir diante de indícios graves. Os Tribunais de Contas responsabilizam, com frequência, não apenas quem pratica a irregularidade, mas também quem tinha o dever de impedi-la e se manteve inerte.

A lógica subjacente é a de que a irregularidade de pessoal raramente é fortuita: ela costuma ser previsível, repetitiva e sustentada exatamente pela ausência de fiscalização. Daí a importância de o vereador e o controle interno funcionarem como barreiras institucionais. A atuação documentada, tempestiva e orientada por evidências reduz riscos e cria lastro para correção sem agravamento de responsabilidade.

Há uma fórmula que sintetiza a postura adequada: conhecimento técnico somado a

método de trabalho resulta em fiscalização efetiva — e a fiscalização efetiva, devidamente documentada, é a principal defesa contra a responsabilização por omissão. Não basta a boa intenção; é preciso saber o que pedir, a quem pedir e em que momento agir. A capacitação técnica é, nesse sentido, instrumento de proteção tanto do Município quanto do próprio agente fiscalizador.

ATENÇÃO

A alegação de desconhecimento não afasta a responsabilidade de quem tem o dever de fiscalizar. Diante de indício concreto e conhecido, a inércia documentada pode ser interpretada como omissão relevante. Registrar formalmente cada providência — requerimento, ofício, parecer — é, ao mesmo tempo, instrumento de fiscalização e prova da própria diligência.

RESUMO EXECUTIVO

A contratação de pessoal reúne legalidade, moralidade e impacto orçamentário, o que a torna alvo prioritário da fiscalização. O concurso público (art. 37, II) é a regra; as contratações alternativas são exceções de interpretação restritiva, sobretudo a contratação temporária do art. 37, IX, condicionada à excepcionalidade, à temporariedade e à previsão legal. A Constituição organiza o controle em dois eixos: o externo, exercido pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas (art. 31), e o interno, próprio de cada Poder (art. 74), que deve ser efetivo e não meramente formal. O STF reconhece o direito subjetivo à nomeação do aprovado dentro das vagas (RE 598.099), e a Súmula Vinculante 43 veda provimentos sem concurso. A omissão diante de irregularidades conhecidas pode, ela própria, gerar responsabilização.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais princípios constitucionais o concurso público concretiza, segundo o art. 37, II?
2. Quais os três requisitos que validam a contratação temporária do art. 37, IX?
3. Diferencie controle externo e controle interno, indicando o fundamento constitucional de cada um.
4. Em que consiste o direito subjetivo à nomeação reconhecido no RE 598.099 e qual o seu limite?
5. O que veda a Súmula Vinculante nº 43?
6. Em que circunstâncias a omissão do fiscalizador pode gerar responsabilização?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — arts. 31, 37 (II, V e IX) e 74.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — princípios e regime dos servidores.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* — controle da administração.
- STF. *Súmula Vinculante nº 43* e RE nº 598.099/MS (Tema 161).

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 3

Gestão Estratégica de Concursos Públicos e Regularização de Vínculos**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- compreender o concurso público como instrumento de legalidade e organização administrativa;
- analisar editais à luz dos princípios e identificar cláusulas de direcionamento;
- reconhecer o desvio de função e a contratação disfarçada como vícios na regularização de vínculos;
- identificar os limites constitucionais dos cargos em comissão (art. 37, V);
- relacionar a realização do concurso aos limites da LRF e à atuação do Tribunal de Contas.

3.1 O concurso público como instrumento de legalidade

O concurso público é o mecanismo constitucional de seleção baseado na impessoalidade, na isonomia e no mérito. Por meio dele, o acesso ao serviço público ocorre segundo critérios objetivos, afastando favorecimentos pessoais e interferências políticas indevidas. Mais do que um procedimento administrativo, o concurso é ferramenta de organização estrutural da administração: define o quadro permanente, profissionaliza a máquina pública e confere estabilidade aos serviços essenciais.³

Municípios que negligenciam a realização periódica de concursos tendem a recorrer a soluções precárias, criando um ciclo vicioso em que a contratação emergencial se perpetua e é depois "regularizada" por arranjos igualmente frágeis. Romper esse ciclo é, em larga medida, o objetivo da gestão estratégica de concursos: planejar, prever no orçamento e executar certames com regularidade.

Compreender o concurso como instrumento de legalidade significa enxergá-lo como garantia — para o cidadão, que terá igualdade de oportunidade; para a administração, que terá servidores selecionados por mérito; e para o gestor, que se protege contra futuras nulidades. A regularidade do certame, contudo, depende do cumprimento de uma cadeia de requisitos, examinados a seguir.

3. Cf. CF/1988, art. 37, II; CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, sobre provimento de cargos e concurso público.

CONCEITO-CHAVE — PRINCÍPIOS DO CONCURSO

Impessoalidade (vedação a favorecimentos), isonomia (igualdade de acesso) e mérito (seleção dos mais aptos), aos quais se somam moralidade, publicidade e eficiência (art. 37). Qualquer tentativa de direcionamento viola simultaneamente vários desses princípios e pode acarretar a nulidade do certame.

3.2 O edital, a comissão organizadora e os princípios do certame

Criados os cargos por lei — exigência de reserva legal estudada no capítulo anterior —, o edital assume o papel de "lei interna do concurso". Ele deve estabelecer critérios objetivos, transparentes e impessoais, prevendo expressamente as regras de avaliação, classificação e desempate. Vigora o princípio da vinculação ao edital: a administração fica adstrita às regras que publicou, e o candidato pode exigir o seu cumprimento. Cláusulas vagas, subjetivas ou desproporcionais violam a isonomia.

A condução do certame exige formalidade. A comissão organizadora deve ser designada por ato formal e atuar com imparcialidade; a eventual contratação de banca examinadora deve observar critérios técnicos e legais. Falhas na composição da comissão ou na formalização adequada comprometem a lisura do processo. Transparência e registro documental, em todas as etapas, são essenciais para prevenir impugnações e demonstrar a regularidade do concurso.

Além da legalidade, o concurso deve observar integralmente os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A ampla divulgação é requisito para assegurar igualdade de oportunidade: editais não publicados adequadamente ou com prazos inviáveis comprometem a competitividade e indiciam direcionamento. O controle externo deve sempre analisar o concurso também sob a ótica principiológica, e não apenas formal.

3.3 Cadastro de reserva, cláusulas restritivas e direcionamento

O cadastro de reserva é instrumento legítimo, mas não pode mascarar necessidade permanente de pessoal. A ausência de vagas expressas gera mera expectativa de direito e pode produzir insegurança jurídica. O uso indiscriminado do cadastro de reserva, sem planejamento, frequentemente indica tentativa de contornar limites fiscais ou de adiar decisões de provimento. A previsão de vagas definidas, ao contrário, demonstra planejamento e atende ao princípio da confiança legítima.

Irregularidade comum ocorre quando o concurso é realizado apenas para legitimar pessoas já contratadas precariamente — o concurso "de fachada". Nesse cenário, o certame é estruturado para favorecer quem já ocupa a função, comprometendo a impessoalidade e configurando desvio de finalidade. O vereador deve observar se havia temporários ou

terceirizados exercendo a função antes do concurso e se o edital foi desenhado para favorecê-los por critérios subjetivos ou pontuação desproporcional.

As cláusulas restritivas indevidas completam o repertório de irregularidades. Exigências desproporcionais, restrições sem fundamento legal ou critérios excessivamente específicos restringem a competitividade. O edital deve exigir apenas requisitos compatíveis com as atribuições do cargo; quando as exigências não guardam relação com a função, há violação à razoabilidade e à proporcionalidade.

QUADRO-RESUMO — SINAIS DE DIRECIONAMENTO DE EDITAL

Sinal	Como se manifesta
Pontuação por experiência	Valorização excessiva do tempo de serviço no próprio órgão.
Conteúdo específico	Provas que cobram rotinas internas não acessíveis ao público externo.
Prazos exíguos	Cronograma acelerado que dificulta a preparação de candidatos externos.
Requisitos desproporcionais	Exigências sem relação com as atribuições do cargo.

3.4 Regularização de vínculos: desvio de função e contratação disfarçada

A regularização de vínculos é o reverso do concurso bem conduzido: trata de corrigir situações em que servidores ou contratados exercem, na prática, funções que não correspondem ao seu vínculo formal. O desvio de função ocorre quando o agente exerce atribuições distintas das previstas legalmente para o seu cargo. Ainda que regularmente admitido, ao executar funções diversas das legais o servidor compromete a estrutura organizacional e pode gerar nulidade do ato e repercussões financeiras, como indenizações por diferenças salariais.

A contratação disfarçada ocorre quando o contrato é formalmente válido, mas a execução revela vínculo dissimulado. Na fiscalização, deve prevalecer o princípio da primazia da realidade: a análise não se limita ao texto do contrato, mas foca a realidade fática do dia a dia. Havendo divergência entre o que está escrito e o que efetivamente acontece, prevalece o que acontece. Situação comum é a do contratado como "auxiliar" que passa a exercer atividade técnica especializada, ou a do uso reiterado de processo seletivo simplificado para funções permanentes — ambos indicativos de burla ao concurso.

A regularização adequada desses vínculos não se faz por novos arranjos precários, mas pela estruturação do quadro e pela realização de concurso. O vereador deve verificar a correspondência entre o cargo previsto, a função efetivamente exercida e a forma de contratação. A coerência entre norma e prática é o que assegura a legalidade; a sua ausência é

indício de desvio que enseja correção e, conforme o caso, responsabilização.

EXEMPLO PRÁTICO — O "AUXILIAR" QUE É TÉCNICO

Contratado para o cargo de "Auxiliar Administrativo" (nível médio, tarefas de apoio), um servidor passa a elaborar pareceres e a instruir processos licitatórios — atividade privativa de cargo técnico de nível superior, que exigiria concurso específico. Há desvio de função: a prática não corresponde à descrição legal. As consequências possíveis incluem o reconhecimento de diferenças remuneratórias, o questionamento pelos órgãos de controle e a responsabilização do gestor que mantém a situação.

3.5 Cargos em comissão: limites constitucionais (art. 37, V)

A Constituição, no art. 37, V, permite a criação de cargos em comissão apenas para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento. Esses cargos pressupõem vínculo de confiança pessoal com a autoridade nomeante e destinam-se a atribuições de gestão e decisão estratégica. A criação ou utilização de cargos comissionados para funções técnicas, burocráticas ou operacionais permanentes é inconstitucional e afronta a regra do concurso.

A irregularidade recorrente surge quando cargos comissionados são criados para executar tarefas administrativas comuns ou técnicas. Os sinais de alerta são claros: o ocupante exerce funções burocráticas permanentes; o cargo não possui subordinados nem poder de decisão estratégica (não há "chefia real"); e há desproporção evidente entre o número de comissionados e o de servidores efetivos. O Supremo Tribunal Federal exige correspondência real entre a atribuição e a natureza do cargo, vedando artifícios para burlar o concurso.

Esse entendimento deve orientar a fiscalização da estrutura de pessoal. Ao analisar cada cargo comissionado, o vereador deve verificar se ele corresponde efetivamente a função de direção, chefia ou assessoramento e se há proporcionalidade entre comissionados e efetivos. Os Tribunais de Contas frequentemente determinam a exoneração de comissionados em desvio e a adequação da estrutura aos preceitos constitucionais.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

STF — Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP. Tema 1.010 da Repercussão Geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 27/09/2018.

Tese (síntese): 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; exige-se relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, bem como proporcionalidade entre os cargos efetivos e os comissionados.

Precedente conferido em base pública de jurisprudência (Jusbrasil), inclusive a partir de acórdão estadual (TJMG) que o aplica e transcreve a tese. Inteiro teor disponível no sítio oficial do STF.

3.6 Limites da LRF e atuação do Tribunal de Contas no concurso

A realização de concurso deve respeitar os limites de despesa com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A superação do limite prudencial impede, em regra, novas contratações e o provimento de cargos, ressalvadas reposições específicas. Por isso, o vereador deve analisar os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para verificar se há margem legal para o certame — tema aprofundado no capítulo sobre equilíbrio fiscal.

Os Tribunais de Contas analisam os concursos sob a tríplice ótica da legalidade, do impacto orçamentário e da observância dos princípios. Verificam a existência de lei criando os cargos, o estudo de impacto financeiro, a previsão orçamentária e a objetividade dos critérios do edital. A fiscalização legislativa preventiva pode antecipar correções antes da intervenção do controle externo, evitando multas e a rejeição de contas.

Cabe ao vereador auditar os requisitos legais antes da homologação do certame. A atuação técnica e tempestiva fortalece o Legislativo e impede que irregularidades se consolidem. Quando bem conduzido, o concurso promove estabilidade institucional e segurança jurídica; quando mal conduzido, transforma-se em fonte de litígios e responsabilização.

CHECKLIST DE FISCALIZAÇÃO DO CONCURSO E DOS VÍNCULOS

- Existe lei prévia criando o cargo, com atribuições e remuneração definidas?
- O edital prevê critérios objetivos e ampla publicidade, sem cláusulas de direcionamento?
- A função efetivamente exercida corresponde à descrição legal do cargo?
- Os cargos comissionados se restringem a direção, chefia e assessoramento?
- Há margem no limite de despesa com pessoal (RGF) para as nomeações?

RESUMO EXECUTIVO

O concurso público é instrumento de legalidade e organização, regido pela impessoalidade, isonomia e mérito. O edital é a lei interna do certame, à qual a administração se vincula; a

comissão deve ser formal e imparcial. São irregularidades típicas o concurso "de fachada", o uso indevido do cadastro de reserva e as cláusulas restritivas. A regularização de vínculos trata de corrigir o desvio de função e a contratação disfarçada, aplicando a primazia da realidade. Os cargos em comissão limitam-se a direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), como reafirma o STF no Tema 1.010 (RE 1.041.210). A realização do concurso submete-se aos limites da LRF, e a fiscalização preventiva antecipa a atuação do Tribunal de Contas.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que o edital é chamado de "lei interna do concurso" e qual princípio decorre dessa natureza?
2. Descreva três sinais que podem indicar o direcionamento de um edital.
3. Explique o princípio da primazia da realidade e sua aplicação à contratação disfarçada.
4. Quais são as únicas finalidades que justificam a criação de cargos em comissão (art. 37, V)?
5. Qual a tese fixada pelo STF no Tema 1.010 sobre cargos em comissão?
6. Como os limites da LRF se relacionam com a abertura de um concurso?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — art. 37, I a V.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — concurso e cargos em comissão.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo* — cargos, empregos e funções; desvio de função.
- STF. RE nº 598.099/MS (Tema 161) e RE nº 1.041.210/SP (Tema 1.010).

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 4

Contratações Temporárias: Excepcionalidade, Riscos e Controle Legislativo**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- identificar a natureza excepcional do PSS e seu fundamento no art. 37, IX;
- distinguir necessidade temporária de demanda permanente;
- reconhecer o desvio estrutural representado pelo uso reiterado do PSS;
- aplicar um checklist de validade para contratações temporárias.

4.1 Natureza excepcional e fundamento (art. 37, IX)

O Processo Seletivo Simplificado (PSS) é o procedimento por meio do qual se operacionaliza a contratação temporária autorizada pelo art. 37, IX, da Constituição. É indispensável compreender que o PSS não é alternativa permanente ao concurso público: ele se destina exclusivamente a atender necessidade temporária de excepcional interesse público. A excepcionalidade é o elemento central; quando o PSS passa a ser utilizado como mecanismo rotineiro de admissão, há desvio da finalidade constitucional e risco concreto de nulidade.⁴

O art. 37, IX, autoriza a contratação por tempo determinado em situações específicas que não comportam a demora do concurso. Essa autorização não é automática: está condicionada à previsão em lei e à comprovação concreta da necessidade. A ausência de base legal específica ou de justificativa concreta compromete a validade da contratação. Diante de qualquer PSS, o fiscalizador deve indagar: qual é a lei específica, qual a excepcionalidade e qual o prazo determinado.

A validade do PSS resulta da presença simultânea de dois pilares: excepcionalidade e temporariedade. Faltando qualquer um deles, a contratação se desvirtua. Uma necessidade permanente, ainda que urgente, não autoriza o PSS — autoriza o concurso. Uma contratação sem prazo certo, ou indefinidamente renovada, deixa de ser temporária.

CONCEITO-CHAVE — A EQUAÇÃO DO PSS

Excepcionalidade (situação extraordinária e urgente) + Temporariedade (prazo certo e finito) = PSS constitucional. A ausência de qualquer requisito, somada à falta de lei específica ou de processo seletivo objetivo, conduz à nulidade da contratação.

4. Cf. CF/1988, art. 37, IX; STF, RE 658.026 (Tema 612), Rel. Min. Dias Toffoli; CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

4.2 Lei específica e necessidade temporária versus permanente

A contratação temporária exige lei municipal específica que defina as hipóteses autorizadas, o prazo, os critérios de seleção e as funções abrangidas. Não basta previsão genérica. Uma lei excessivamente aberta amplia indevidamente a discricionariedade do gestor e facilita abusos. A especificidade da lei é requisito de validade e objeto prioritário de verificação.

O segundo eixo é a natureza da necessidade. A que autoriza o PSS deve ser concreta, transitória e extraordinária — surtos epidêmicos, calamidades, demandas sazonais justificadas. A carência estrutural de pessoal não configura excepcionalidade: a falta crônica de servidores é problema permanente, resolvido por concurso. Quando a administração mantém contratações temporárias por anos para funções permanentes, evidencia-se a substituição indevida do concurso.

A distinção entre situação temporária e demanda permanente é o coração da fiscalização do PSS. O fiscalizador deve analisar a natureza da função efetivamente exercida, e não a denominação do contrato. Atividades de rotina, contínuas e previsíveis, não se enquadram na excepcionalidade; situações transitórias, com prazo de encerramento previsto, autorizam a contratação.

QUADRO-RESUMO — NECESSIDADE TEMPORÁRIA X DEMANDA PERMANENTE

Situação temporária — permite PSS	Demanda permanente — exige concurso
Surto epidêmicos e emergências de saúde.	Funções administrativas de rotina e contínuas.
Calamidades públicas reconhecidas.	Carência estrutural de pessoal.
Demandas sazonais e transitórias justificadas.	Substituição permanente de aposentados.

4.3 Prazo determinado e a vedação a renovações sucessivas

O contrato temporário deve ter prazo certo e limitado, com previsão expressa de encerramento. A ausência de prazo ou as renovações automáticas são indícios de desvirtuamento. O ciclo de vida de um contrato temporário regular é simples: contratação justificada, prazo legal definido e encerramento ao término do prazo ou da necessidade.

As renovações sucessivas são frequentemente apontadas pelos Tribunais de Contas como irregularidade grave, pois revelam permanência disfarçada. Quando contratos seguidos para a mesma função são renovados ano após ano, a "temporiedade" torna-se ficção, e a exceção converte-se em regra de gestão — exatamente o que a Constituição pretende evitar.

Para o fiscalizador, a verificação do prazo e do histórico de renovações é diligência essencial. Convém solicitar a relação histórica das contratações temporárias por função, com

datas de início, término e prorrogações. A reiteração ao longo de vários exercícios, sem concurso para a função correspondente, é prova robusta de desvio de finalidade.

ATENÇÃO — A RENOVAÇÃO QUE VIRA REGRA

Um contrato temporário prorrogado uma única vez, por prazo legal e diante de necessidade ainda excepcional, pode ser legítimo. O problema surge quando a prorrogação se torna sistemática: contratos que se sucedem por anos para a mesma função revelam que a necessidade nunca foi temporária. A linha do tempo das contratações é, muitas vezes, a prova mais eloquente da irregularidade.

4.4 Impessoalidade e processo seletivo objetivo

Mesmo sendo "simplificado", o PSS deve observar critérios objetivos, publicidade e igualdade de acesso. A simplificação refere-se ao rito — mais célere —, jamais à isonomia. A seleção não pode ser informal ou baseada em indicação pessoal: simplificado não é sinônimo de arbitrário.

A ausência de critérios claros ou a avaliação puramente subjetiva comprometem a impessoalidade e podem gerar nulidade. Em alguns municípios, o que se denomina "processo seletivo" não passa de formalidade vazia, sem critérios objetivos nem ampla divulgação. Quando a seleção ocorre "às escondidas", presume-se o direcionamento e o favorecimento pessoal.

São vícios insanáveis típicos: a subjetividade absoluta (seleção baseada apenas em entrevista, sem critérios pontuáveis), a falta de publicidade (editais não publicados ou com prazos inviáveis) e a consequente nulidade contratual, com dever de indenizar o erário. O fiscalizador deve exigir o edital, os critérios de avaliação e os comprovantes de publicação.

4.5 Desvio estrutural: PSS para funções permanentes

A irregularidade mais recorrente ocorre quando o Município substitui o concurso por processos seletivos repetidos ao longo dos anos. Essa prática demonstra planejamento inadequado ou tentativa deliberada de contornar a regra constitucional. A reiteração sistemática de PSS para a mesma função indica que a necessidade não é temporária, mas permanente.

Funções típicas e estruturais — atividades administrativas contínuas, serviços essenciais permanentes — não se enquadram na lógica da excepcionalidade. Nessas hipóteses, a contratação temporária viola a Constituição, ainda que revestida de aparente regularidade formal. O vereador deve analisar a natureza da função, e não o rótulo do contrato.

A contratação temporária integra a despesa com pessoal e submete-se aos limites da

LRF. O PSS não pode ser instrumento contábil para contornar o limite prudencial. O uso do PSS para evitar o impacto imediato de um concurso pode mascarar crescimento descontrolado da despesa, criando uma "falsa economia" que frequentemente resulta em condenações pelos Tribunais de Contas.

CASO HIPOTÉTICO — A SUCESSÃO DE EDITAIS

Em um município, a função de médico do programa de saúde da família é provida por PSS desde 2021: edital 01/2021, renovação em 2022, edital 03/2023, renovação em 2024 e novo edital em 2025 — sempre para a mesma necessidade contínua. Não houve concurso para o cargo. A linha do tempo demonstra necessidade permanente, não excepcional: há burla ao concurso, com risco de nulidade dos contratos, responsabilização do gestor e impacto no limite de despesa com pessoal.

4.6 PSS, despesa com pessoal e responsabilização

O Supremo Tribunal Federal tem reiterado que a contratação temporária exige demonstração concreta de excepcionalidade e temporariedade. Contratações genéricas, renovações sucessivas ou destinadas a funções permanentes são consideradas inconstitucionais. O entendimento consolidado reforça que o PSS não pode substituir o concurso como política regular de provimento.

A contratação temporária irregular pode gerar responsabilização administrativa, civil e até por improbidade, quando presente o dolo ou o desvio de finalidade. A justificativa genérica de "urgência" não afasta a responsabilidade do gestor se não houver comprovação concreta dos requisitos. A responsabilização alcança quem nomeia, quem autoriza a despesa e quem, tendo o dever de fiscalizar, se omite.

A atuação preventiva e documentada é a melhor estratégia. Diante de indícios de uso abusivo do PSS, o fiscalizador deve reunir a documentação, demonstrar a natureza permanente da necessidade e o histórico de renovações, e provocar a correção antes que o passivo se agrave.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

STF — Recurso Extraordinário nº 658.026/MG. Tema 612 da Repercussão Geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno.

Tese (síntese): a contratação temporária do art. 37, IX, pressupõe previsão em lei, prazo determinado, necessidade temporária e excepcional interesse público; é vedada a sua utilização para funções permanentes e ordinárias da administração.

Precedente conferido em base pública de jurisprudência (Jusbrasil), inclusive a partir de acórdãos estaduais que o aplicam. Inteiro teor disponível no sítio oficial do STF.

CHECKLIST DE FISCALIZAÇÃO DO PSS

- Existe lei municipal específica definindo hipóteses, prazos e funções?
- A necessidade é realmente temporária e excepcional, ou permanente disfarçada?
- Há prazo determinado, sem renovações automáticas ou sucessivas?
- O processo seletivo teve critérios objetivos, publicidade e impessoalidade?
- As contratações respeitam os limites de despesa com pessoal da LRF?

RESUMO EXECUTIVO

O PSS operacionaliza a contratação temporária do art. 37, IX, e tem natureza estritamente excepcional. Sua validade exige excepcionalidade e temporariedade, lei específica, processo seletivo objetivo e prazo determinado. A necessidade deve ser concreta e transitória; a carência estrutural exige concurso. Renovações sucessivas e uso para funções permanentes configuram desvio estrutural e burla ao concurso. A contratação temporária integra a despesa com pessoal (LRF). O STF (Tema 612) veda o PSS para funções permanentes. A irregularidade gera responsabilização administrativa, civil e por improbidade, alcançando os que se omitem.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são os dois pilares de validade do PSS?
2. Por que a carência estrutural de pessoal não autoriza o PSS?
3. Explique por que as renovações sucessivas são irregularidade grave.
4. O que significa "simplificado não é sinônimo de arbitrário"?
5. Como o uso abusivo do PSS se relaciona com os limites da LRF?
6. Quais requisitos validam a contratação temporária segundo o Tema 612 do STF?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — art. 37, IX.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — contratação por tempo determinado.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — servidores temporários.
- STF. RE nº 658.026/MG (Tema 612).

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 5

Terceirização de Serviços Públicos e Responsabilidade do Gestor Municipal**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- conceituar terceirização e distinguir prestação de serviço de fornecimento de mão de obra;
- reconhecer a autonomia da empresa e a vedação à subordinação direta;
- diferenciar terceirização de atividade-meio da substituição estrutural ilícita;
- identificar os riscos trabalhistas e fiscais e a responsabilidade do gestor.

5.1 Conceito e fundamento legal (Lei nº 14.133/2021)

Terceirização é a contratação de empresa para a execução de determinado serviço, mediante contrato administrativo, sem vínculo direto entre o ente público e os trabalhadores da contratada. O traço essencial é que o objeto do contrato deve ser um serviço — um resultado ou atividade — e não o fornecimento de pessoas. Quando o Município passa a controlar diretamente os trabalhadores da empresa, descaracteriza-se a terceirização e surge forte indício de irregularidade.⁵

A terceirização deve observar as regras da Lei nº 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — e os princípios da administração. O contrato precisa ter objeto definido, escopo delimitado e responsabilidade clara da empresa. Toda a cadeia — licitação, contrato e execução — deve orientar-se à entrega de um resultado, e não à disponibilização de força de trabalho.

A terceirização não pode ser utilizada como mecanismo indireto para suprir cargos efetivos sem concurso. Esse é o limite que separa o instrumento legítimo da fraude: a contratação de serviços com autonomia empresarial é lícita; a contratação de pessoas para exercer funções típicas de servidores, sob comando direto do gestor, é burla à regra do concurso.

CONCEITO-CHAVE — SERVIÇO X FORNECIMENTO DE PESSOAS

Terceirização lícita: objeto definido como resultado; autonomia técnica e administrativa da empresa; impessoalidade na relação com o trabalhador.

Locação irregular de mão de obra: fornecimento de pessoal (pagamento por posto); subordinação direta às ordens do gestor; pessoalidade e habitualidade no vínculo.

5. Cf. Lei nº 14.133/2021; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: RT, sobre contratos de serviços.

5.2 Objeto do contrato: serviço versus fornecimento de pessoas

O contrato deve ter por objeto um resultado ou atividade, não a simples disponibilização de trabalhadores. A empresa deve possuir autonomia técnica e administrativa. A regra prática é direta: o foco está no entregável, não no trabalhador. Quando o contrato descreve apenas o quantitativo de trabalhadores e jornadas, sem definir o serviço final, há indício de fornecimento irregular de mão de obra.

Essa distinção tem consequências jurídicas profundas. Um contrato que estabelece "a empresa manterá o sistema de informática em pleno funcionamento, com disponibilidade de 99%" tem por objeto um resultado. Já um contrato que estabelece "a empresa fornecerá 15 auxiliares administrativos" tem por objeto pessoas — estrutura que descaracteriza a terceirização lícita. O fiscalizador deve examinar a redação do objeto com atenção.

A análise do objeto é o primeiro filtro de legalidade, mas não se esgota no texto: a principal ferramenta é o confronto entre o que o contrato diz e o que a execução revela. Onde o papel diz "serviço", a rotina muitas vezes revela "subordinação" e "pessoalidade".



5.3 Autonomia da empresa e vedação à subordinação direta

A empresa terceirizada deve exercer autonomia na organização do trabalho, na supervisão de seus empregados e na gestão interna. O gestor público não pode assumir o papel de chefe direto dos terceirizados. A ausência de autonomia caracteriza subordinação direta, elemento típico do vínculo empregatício, e pode configurar fraude à regra do concurso.

A subordinação direta ocorre quando o gestor define horários, aplica sanções disciplinares ou determina tarefas diretamente aos terceirizados. A Justiça do Trabalho reconhece vínculo em casos de subordinação direta e pessoalidade, com condenações financeiras relevantes. São sinais de alerta: o controle de jornada pelo órgão, as ordens diretas e o poder disciplinar exercido pela administração.

O modelo correto preserva uma fronteira nítida: o órgão contratante fiscaliza o resultado do serviço, enquanto a empresa gere os trabalhadores, define escalas e aplica sanções. Quando a fronteira se dissolve e o terceirizado se confunde com o servidor, surge o risco jurídico.

ATENÇÃO — SINAIS DE SUBORDINAÇÃO DIRETA

- Terceirizados utilizando crachá da prefeitura e identificação oficial.
- Recebimento de ordens diretas de secretário ou chefe da repartição.
- Integração em escala interna definida pelo órgão público.
- Controle de ponto e frequência realizado pela administração.
- Exercício de rotina idêntica à de servidores efetivos.

5.4 Atividade-meio, atividade-fim e sinais de alerta

Embora a legislação admita a terceirização de forma ampla, a substituição estrutural de servidores por terceirizados em funções típicas e permanentes da atividade-fim caracteriza burla ao concurso. A terceirização é legítima para serviços acessórios e de apoio — limpeza, vigilância, conservação —, em que a empresa possui expertise e autonomia. Torna-se ilícita quando usada para suprir, de forma subordinada e contínua, carências permanentes da atividade finalística.

O vereador deve fiscalizar se a contratação visa apenas evitar a criação de cargos efetivos. Terceirizar funções finalísticas essenciais — atividades nucleares de saúde, educação ou fiscalização — executadas de modo subordinado e permanente é precarização destinada a contornar o concurso. A análise deve considerar a essencialidade e a permanência da atividade.

Alguns indícios revelam a possível irregularidade: terceirizados com crachá da prefeitura, recebendo ordens diretas de secretário ou integrando escala interna. Quando os trabalhadores se confundem com servidores na rotina, há forte indício de desvirtuamento e risco de passivo trabalhista.

QUADRO-RESUMO — TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA X SUBSTITUIÇÃO ESTRUTURAL

Complementação (atividade-meio) — lícita	Substituição estrutural (atividade-fim) — ilícita
Serviços acessórios e de apoio (limpeza, vigilância).	Terceirização de funções finalísticas e essenciais.
Empresa com expertise e autonomia técnica.	Precarização para evitar concurso e direitos estatutários.
Foco na entrega de resultados, sem subordinação pessoal.	Atividade permanente executada de forma subordinada e contínua.

5.5 Fiscal de contrato versus gestão de pessoal

A administração deve designar fiscal de contrato para acompanhar a execução, a qualidade e o cumprimento das obrigações. Essa fiscalização não pode se confundir com

subordinação direta. O fiscal verifica o cumprimento do objeto — o resultado —, e não gerencia individualmente as pessoas. Fiscalizar o serviço é dever; gerir a mão de obra terceirizada diretamente gera vínculo e risco jurídico.

Na prática, o fiscal acompanha indicadores de desempenho e o cumprimento das cláusulas, registrando descumprimentos para fins de penalidades contratuais à empresa — não aos trabalhadores. A gestão dos empregados (escalas, frequência, disciplina) permanece com a contratada.

A análise documental é decisiva: escalas definidas pelo órgão, registros de frequência mantidos pela administração e comunicações internas dirigindo tarefas aos terceirizados são provas de subordinação. O fiscalizador deve solicitar esses documentos e confrontá-los com o contrato; a divergência entre o modelo contratual e a execução real fundamenta a constatação de irregularidade.

5.6 Burla ao concurso, risco trabalhista e responsabilização

Quando a terceirização substitui cargos efetivos permanentes, configura-se burla ao concurso — prática reiteradamente questionada pelos Tribunais de Contas, podendo resultar em rejeição de contas e responsabilização por dano ao erário. Cabe ao vereador identificar se a contratação visa suprir, indevidamente, carência estrutural de pessoal.

O risco trabalhista é relevante: a Justiça do Trabalho reconhece vínculo quando presentes, simultaneamente, a subordinação direta e a pessoalidade. O reconhecimento gera condenações expressivas, com verbas, encargos e indenizações. Terceirizações irregulares produzem passivos não previstos, e despesas contínuas com mão de obra podem mascarar o crescimento da despesa com pessoal.

O vereador deve analisar a legalidade formal do contrato e seus impactos fiscais e estruturais. O custo oculto de uma terceirização fraudulenta — indenizações, taxas de administração e lucro — frequentemente supera o de um servidor efetivo. A responsabilidade do gestor que utiliza a terceirização para contornar o concurso não se limita ao ordenador de despesa, alcançando todos os que concorrem para a prática.

CONCEITO-CHAVE — A EQUAÇÃO DO VÍNCULO

Subordinação direta + Pessoalidade = risco de reconhecimento de vínculo empregatício. A presença simultânea desses elementos descaracteriza a terceirização lícita e expõe o Município a passivo trabalhista e o gestor à responsabilização.

CHECKLIST DE FISCALIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO

- Qual é o objeto do contrato: um serviço (resultado) ou o fornecimento de pessoas?
- A empresa possui autonomia de gestão sobre seus empregados?
- Há subordinação direta — ordens, escalas ou poder disciplinar pelo órgão?
- A atividade é permanente e estrutural (fim) ou acessória (meio)?
- Há fiscal de contrato fiscalizando o resultado, e não gerindo pessoas?

RESUMO EXECUTIVO

Terceirização é a contratação de empresa para execução de serviço, com objeto definido como resultado e não como fornecimento de pessoas, regida pela Lei nº 14.133/2021. A empresa deve ter autonomia; a subordinação direta, somada à pessoalidade, pode gerar reconhecimento de vínculo. É lícita para atividades-meio, mas ilícita quando substitui estruturalmente servidores na atividade-fim. O fiscal de contrato fiscaliza o resultado, não gere pessoas. A terceirização irregular configura burla ao concurso, gera passivo trabalhista e fiscal e enseja responsabilização do gestor e de quem concorre para a prática.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Qual o traço essencial que distingue a terceirização lícita da locação irregular de mão de obra?
2. Por que a subordinação direta descaracteriza a terceirização?
3. Diferencie atividade-meio de atividade-fim e a relevância dessa distinção.
4. Qual a diferença entre o fiscal de contrato e a gestão de pessoal da empresa?
5. Quais elementos, somados, podem levar ao reconhecimento de vínculo pela Justiça do Trabalho?
6. Por que o custo de uma terceirização fraudulenta pode superar o de um servidor efetivo?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021* — Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — contratos e terceirização.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública* — terceirização de serviços.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — art. 37, II.

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 6

Equilíbrio Fiscal e Expansão da Despesa com Pessoal sob a Ótica da LRF

AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE

- compreender a contratação como decisão de impacto fiscal permanente;
- aplicar os requisitos da LRF (arts. 16 e 17) às contratações;
- interpretar os limites de despesa com pessoal e o limite prudencial;
- utilizar os relatórios fiscais (RGF e RREO) como base técnica de fiscalização.

6.1 Contratação como decisão de impacto fiscal

A contratação de pessoal não é apenas questão administrativa: é decisão de impacto fiscal permanente. Toda admissão gera despesa de caráter continuado, que se reflete na Receita Corrente Líquida (RCL) e nos limites legais. A decisão de hoje onera o orçamento dos próximos anos — e, no caso dos efetivos, por décadas, considerando progressões, encargos e aposentadoria. A ausência de planejamento financeiro pode comprometer a estabilidade do Município e resultar em sanções administrativas e políticas.⁶

Essa lógica é frequentemente subestimada. Discute-se a necessidade imediata, mas raramente o custo acumulado. Servidores efetivos geram despesas permanentes, progressões e encargos previdenciários que elevam o "custo vegetativo" da folha — o crescimento natural da despesa, ano a ano. A expansão irresponsável do quadro pode comprometer políticas essenciais.

Por isso, a análise da contratação deve considerar não apenas as vagas imediatas, mas o impacto projetado para os exercícios seguintes. O planejamento fiscal de longo prazo é indispensável para que novas admissões não inviabilizem investimentos futuros. A responsabilidade fiscal é a condição que assegura a sustentabilidade da própria política de pessoal.

CONCEITO-CHAVE — DESPESA CONTINUADA

Despesa obrigatória de caráter continuado é a que fixa para o ente obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios. A contratação de pessoal é o exemplo típico: uma decisão pontual gera obrigação que se prolonga, com tendência de crescimento.

6.2 Fundamentos da LRF: arts. 16 e 17

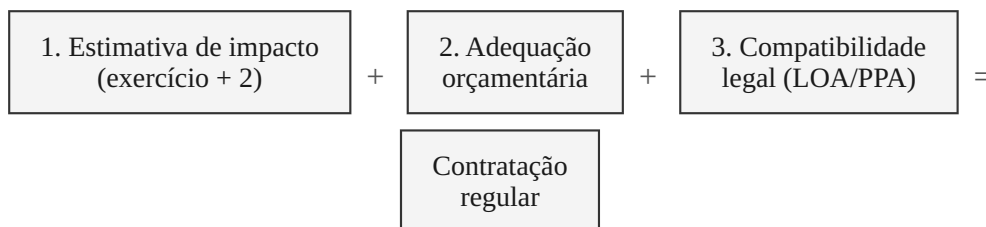
A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece regras rígidas para a criação e a expansão

6. Cf. LC nº 101/2000 (LRF), arts. 16 e 17; HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas.

de despesas. O art. 16 exige, para ação que acarrete aumento de despesa, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da declaração do ordenador de despesa de compatibilidade com a lei orçamentária e o plano plurianual.

O art. 17 cuida das despesas obrigatórias de caráter continuado — categoria em que se enquadra a contratação de pessoal. Para sua criação ou aumento, exige-se a comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, com a devida compensação. Sem esses requisitos, a contratação pode ser irregular, ainda que o procedimento seletivo tenha sido formalmente correto. A responsabilidade fiscal é pressuposto de validade do ato.

O tripé da legalidade fiscal sintetiza-se em três exigências cumulativas: estimativa de impacto, adequação orçamentária e compatibilidade legal. A ausência de qualquer delas fragiliza a validade. Verificar esses elementos antes da concretização da despesa é diligência de alto rendimento, pois permite antecipar a correção.



6.3 Estimativa de impacto e declaração do ordenador

Antes da contratação, é obrigatória a estimativa do impacto no exercício atual e nos dois subsequentes. Esse estudo demonstra a viabilidade e a sustentabilidade da despesa, projetando o impacto inicial, a progressão e a estabilização. A ausência de cálculo técnico, ou a estimativa genérica, é apontamento recorrente dos Tribunais de Contas.

A LRF exige, ainda, a declaração expressa do ordenador de despesa afirmando que o aumento é compatível com a lei orçamentária e o plano plurianual. Essa declaração formaliza a responsabilidade do gestor: é ato de responsabilidade pessoal e técnica. A sua inexistência fragiliza a legalidade do ato e pode gerar responsabilização direta.

Para o vereador, a verificação é objetiva: existe o estudo de estimativa de impacto? Cobre o exercício corrente e os dois seguintes? Há a declaração formal do ordenador? A resposta negativa indica irregularidade fiscal, ainda que o concurso ou o PSS observem as demais formalidades.

6.4 Limites de despesa com pessoal e limite prudencial

A Constituição e a LRF fixam limites máximos para a despesa total com pessoal em relação à RCL. No âmbito municipal, o limite máximo é de 60% da RCL, repartido entre o

Executivo (54%) e o Legislativo (6%). Ultrapassar esses limites aciona restrições automáticas. O fiscalizador deve acompanhar, sobretudo, os patamares que antecedem o limite máximo e funcionam como barreiras de segurança.

A LRF estabelece dois patamares de alerta. O limite de alerta corresponde a 90% do limite máximo (no Executivo municipal, 48,6% da RCL): atingido, o Tribunal de Contas comunica o ente. O limite prudencial corresponde a 95% do limite máximo (no Executivo municipal, 51,3% da RCL): atingido, ficam vedados a concessão de vantagens e aumentos, a criação de cargos, a alteração de carreira e o provimento de pessoal, ressalvada a reposição em áreas essenciais.

A contratação em cenário de superação do limite prudencial pode ser questionada pelos órgãos de controle, e a insistência na despesa irregular pode resultar em rejeição de contas e improbidade. Por isso, o vereador deve analisar os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para verificar em que patamar se encontra a despesa antes de validar qualquer nova contratação.

QUADRO-RESUMO — LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL (EXECUTIVO MUNICIPAL)

Patamar	% da RCL	Efeito
Limite máximo (Executivo)	54%	Teto da despesa total com pessoal do Executivo municipal.
Limite prudencial (95%)	51,3%	Vedação de novas contratações, aumentos, criação de cargos e horas extras.
Limite de alerta (90%)	48,6%	Comunicação do Tribunal de Contas ao ente sobre o risco fiscal.

6.5 PSS e terceirização no cômputo da despesa

As contratações temporárias também integram o cálculo da despesa total com pessoal. O uso do PSS não exclui a obrigação de observar os limites da LRF: para fins de limite máximo e prudencial, a natureza do vínculo — efetivo ou temporário — é irrelevante; ambos contam integralmente. O gestor não pode usar a contratação temporária para mascarar o crescimento da despesa estrutural.

A terceirização recebe tratamento específico: a LRF determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que substituem servidores sejam contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", integrando o limite. Ainda quando não classificada como despesa de pessoal, a terceirização gera obrigação contínua, com reajustes anuais que impactam o custeio.

O vereador deve analisar os contratos sob a ótica do custo global. Frequentemente, o valor pago à empresa — taxas de administração e lucro inclusive — supera o custo de um servidor efetivo. Soma-se a isso a fragmentação de contratos: a divisão artificial do objeto para reduzir valores, fugir da modalidade licitatória correta ou mascarar o volume da despesa, conduta que compromete a transparência e pode violar a legislação de licitações.

ATENÇÃO — A "FALSA ECONOMIA" DO TEMPORÁRIO E DO TERCEIRIZADO

Substituir um concurso por PSS ou terceirização pode parecer vantajoso no curto prazo, mas frequentemente eleva o custo real: contratos terceirizados embutem taxa de administração e lucro; contratos temporários reiterados geram instabilidade e, quando irregulares, passivos. Para o limite da LRF, ambos contam — não há economia fiscal real.

6.6 Relatórios fiscais (RGF/RREO) e responsabilização

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) são os principais instrumentos de transparência da LRF. Permitem acompanhar, de forma periódica, a evolução da despesa com pessoal, os demonstrativos de limites e a dívida consolidada. O vereador deve utilizá-los como base técnica: sua análise periódica é fundamental para verificar o cumprimento dos limites e antecipar riscos.

Ultrapassar os limites legais pode gerar sanções como impedimento de transferências voluntárias e restrições administrativas, atingindo o gestor pessoalmente. A persistência no excesso revela falha estrutural de planejamento. Conforme a conduta — dolo ou grave negligência —, a contratação irregular com impacto fiscal pode configurar crime de responsabilidade ou improbidade, com consequências que vão da multa civil ao ressarcimento e à perda da função.

Os Tribunais de Contas analisam o cumprimento dos limites e podem emitir parecer prévio recomendando a rejeição de contas, além de determinações corretivas. A atuação preventiva do Legislativo evita o agravamento. A responsabilidade fiscal é elemento central da legalidade: não há contratação legítima sem viabilidade orçamentária e respeito aos limites.

CHECKLIST DE FISCALIZAÇÃO FISCAL

- Existe estudo de estimativa de impacto para o exercício atual e os dois seguintes?
- Há a declaração formal do ordenador de despesa (adequação à LOA/PPA)?
- Há margem no limite de despesa com pessoal (verificar o RGF)?
- As contratações temporárias e terceirizadas estão computadas no limite?
- A despesa é sustentável no longo prazo, considerando progressões e encargos?

RESUMO EXECUTIVO

A contratação de pessoal é decisão de impacto fiscal permanente. A LRF (arts. 16 e 17) exige, para despesas continuadas, estimativa de impacto no exercício e nos dois seguintes, declaração do ordenador e compatibilidade com a LOA e o PPA. O limite máximo no Executivo municipal é 54% da RCL; o de alerta, 48,6%; o prudencial, 51,3%, que veda novas contratações e aumentos. PSS e terceirização (quando substituem servidores) contam no limite. RGF e RREO são as bases técnicas da fiscalização. O descumprimento gera sanções, podendo configurar crime de responsabilidade ou improbidade.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a contratação de pessoal é despesa obrigatória de caráter continuado?
2. Quais os três requisitos do "tripé da legalidade fiscal" da LRF?
3. Indique os percentuais do limite máximo, de alerta e prudencial no Executivo municipal.
4. Quais medidas ficam vedadas ao se atingir o limite prudencial?
5. Como o PSS e a terceirização entram no cômputo da despesa com pessoal?
6. Para que servem o RGF e o RREO na fiscalização?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (LRF) — arts. 16, 17, 18, 19, 20, 22 e 23.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — art. 169.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário* — despesa pública e responsabilidade fiscal.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)*.

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 7

Auditoria Parlamentar em Contratos Administrativos e Folha de Pagamento**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

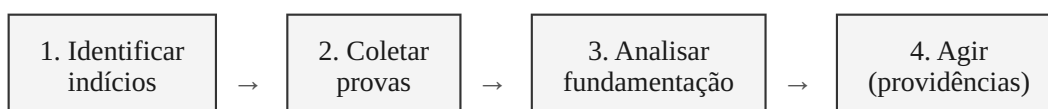
- aplicar um método estruturado de fiscalização: identificar, coletar, analisar e agir;
- empregar os instrumentos da Câmara: requerimentos, convocação, CPI e sustação;
- analisar a folha de pagamento, os contratos e a estrutura de cargos;
- organizar provas e formalizar representações ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

7.1 Método e ciclo de fiscalização

Fiscalizar não é agir por impulso, mas seguir um método técnico estruturado que garanta efetividade e segurança jurídica. A ausência de método enfraquece a atuação parlamentar e a expõe a respostas evasivas. O ciclo lógico de fiscalização sintetiza-se em quatro etapas encadeadas: identificar indícios de irregularidade, coletar provas documentais, analisar a fundamentação legal e agir por meio das providências oficiais cabíveis.⁷

Cada etapa alimenta a seguinte: a identificação orienta a coleta; a coleta sustenta a análise; a análise fundamenta a ação. Pular etapas — agir sem prova, por exemplo — compromete o trabalho e transforma uma fiscalização legítima em embate político estéril. O método protege o fiscalizador e confere credibilidade à sua atuação.

O método não engessa a atuação: ele a qualifica. Um vereador que domina o ciclo atua com mais rapidez e assertividade, porque sabe o que procurar, o que pedir e quando agir. A capacitação técnica converte a intenção de fiscalizar em resultado concreto.

**7.2 Instrumentos da Câmara: requerimentos, convocação, CPI e sustação**

A Câmara dispõe de instrumentos que permitem acompanhar contratações e exigir transparência. O primeiro é o requerimento de informação, por meio do qual se solicitam dados oficiais ao Executivo. Ao lado dele, o pedido de cópia de contratos, aditivos, folhas e relatórios é a base material da fiscalização — sem evidência documental, a fiscalização vira apenas discurso. A recusa injustificada de informação compromete a transparência e pode

7. Cf. CF/1988, arts. 31, 58, § 3º, e 70 a 75; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

configurar irregularidade própria.

A convocação de secretários e dirigentes formaliza a responsabilização política e eleva o nível institucional do debate, obrigando o agente a esclarecer critérios e apresentar documentos. Quando revela contradições, ausência de fundamento legal ou falta de planejamento, fornece subsídios para medidas subsequentes — sendo especialmente útil para apurar processos seletivos reiterados, terceirização com subordinação e contratações "por urgência" sem lastro.

Quando os indícios são robustos e exigem apuração estruturada, cabe a Comissão Parlamentar de Inquérito, dotada de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, com objeto delimitado e cronograma definido. Por fim, a sustação de atos irregulares é medida preventiva que interrompe os efeitos de ilegalidades flagrantes antes que produzam dano irreversível — pois quanto mais tempo um ato irregular permanece, maior o passivo e a dificuldade de reversão.

QUADRO-RESUMO — INSTRUMENTOS E QUANDO EMPREGÁ-LOS

Instrumento	Quando empregar
Requerimento de informação	Para obter dados e documentos oficiais; primeira providência.
Convocação de agente público	Quando há contradições ou ausência de fundamento a esclarecer.
CPI	Diante de indícios robustos que exigem apuração estruturada.
Sustação de ato	Para conter ilegalidade flagrante antes do dano irreversível.
Representação ao TC / comunicação ao MP	Quando a irregularidade persiste, há impacto fiscal ou dano ao erário.

7.3 Identificação de indícios e solicitação de documentos

A fiscalização começa pela identificação de indícios concretos. Um indício não é prova definitiva, mas sinal de alerta que justifica aprofundamento. São indícios típicos: número elevado de temporários com renovações sucessivas; excesso de comissionados em funções técnicas; terceirizados exercendo função típica de servidor; e crescimento da folha sem justificativa. O papel do vereador é converter a suspeita em hipótese verificável.

O requerimento de informação deve ser objetivo e fundamentado: perguntas genéricas produzem respostas evasivas; questões precisas geram respostas verificáveis. Um bom requerimento formula perguntas sobre fatos específicos, indica a fundamentação normativa e

solicita dados mensuráveis, produzindo resposta auditável que serve de base para a decisão.

A análise documental é o centro de gravidade da fiscalização. Os documentos-chave incluem contratos administrativos, editais, folhas de pagamento, relatórios do controle interno, estudos de impacto, termos aditivos, escalas e ordens de serviço. O vereador deve organizar essas informações de forma sistemática, facilitando a análise comparativa e a fundamentação de representações.

EXEMPLO PRÁTICO — REQUERIMENTO BEM FORMULADO

Em vez de "solicito informações sobre os contratos temporários", formule: "Solicito (a) a relação nominal dos contratados por tempo determinado de 2023 a 2025, por função; (b) a lei autorizadora de cada contratação; (c) data de início, término e prorrogações; (d) o edital do processo seletivo; e (e) o cálculo do impacto dessas despesas no limite de pessoal (RGF)." A precisão impede respostas evasivas e produz prova auditável.

7.4 Análise da folha de pagamento e dos contratos administrativos

A folha de pagamento é fonte privilegiada de diagnóstico. Permite identificar a quantidade de temporários, comissionados e terceirizados e verificar o crescimento real da despesa. A comparação entre cargos efetivos vagos e contratações precárias é reveladora: se há cargos vagos e, ao mesmo tempo, contratação temporária para a mesma função, há forte indício de burla ao concurso. O aumento de temporários com queda de efetivos sugere substituição irregular de mão de obra.

Nos casos de terceirização, o contrato deve ser examinado quanto ao objeto, ao escopo e à autonomia da empresa. Cláusulas genéricas podem ocultar o fornecimento irregular de mão de obra. A principal ferramenta é o confronto entre o texto formal e a realidade fática: onde o papel diz "serviço", a prática muitas vezes revela "subordinação" e "pessoalidade".

A análise deve cruzar dados: folha, contratos, empenhos e relatórios fiscais. Esse cruzamento transforma informações dispersas em um diagnóstico consistente sobre a estrutura de pessoal e a evolução da despesa, permitindo identificar tanto irregularidades pontuais quanto padrões sistemáticos.

7.5 Estrutura de cargos, representação ao TC e ao MP

A análise da estrutura de cargos completa o diagnóstico. A estrutura organizacional deve ser compatível com as necessidades reais do Município; o excesso de comissionados ou a ausência de cargos efetivos para funções permanentes indica problema estrutural. Cabe ao vereador propor o debate institucional para a reestruturação do quadro, garantindo que funções técnicas sejam ocupadas por concursados.

Esgotados os requerimentos e identificada a irregularidade, formaliza-se a representação ao Tribunal de Contas, que deve ser robusta: descrição objetiva do fato, anexação das provas, indicação dos dispositivos violados e protocolo formal. A representação demonstra atuação institucional responsável e provoca o controle externo a agir.

Em situações de ilegalidade grave ou dano ao erário, a comunicação ao Ministério Público pode ser necessária, sempre técnica e documentada. A atuação coordenada entre o Legislativo e os órgãos de controle — Tribunal de Contas e Ministério Público — fortalece a proteção do interesse público e aumenta a efetividade da fiscalização.

7.6 Organização das provas e postura institucional

A organização documental deve seguir lógica cronológica e temática. O critério cronológico ordena os fatos em uma linha do tempo, acompanha a evolução da despesa mês a mês e registra o histórico de aditivos e renovações. O critério temático separa os documentos por modalidade (PSS, terceirização, comissionados), agrupa por secretaria e classifica por tipo de irregularidade. Relatórios comparativos e tabelas resumidas transformam pilhas de papel em evidências robustas.

A fiscalização não deve ocorrer apenas após a consolidação do dano. A atuação preventiva reduz passivos, evita nulidades e permite ajustes antes da aplicação de sanções externas. O vereador pode propor recomendações e solicitar adequações antes da intervenção dos órgãos de controle. Prevenir é mais eficiente do que punir.

Por fim, a fiscalização deve ser técnica, respeitosa e fundamentada. A atuação institucional fortalece a imagem do Legislativo e evita conflitos que desviam o foco do interesse público. O objetivo é sempre a legalidade e a proteção do Município, jamais a disputa partidária. Fundamento técnico somado a postura ética resulta em atuação responsável e resultados duradouros.

RESUMO EXECUTIVO

A auditoria parlamentar exige método: identificar indícios, coletar provas, analisar a fundamentação e agir. A Câmara dispõe de requerimentos, convocação, CPI e sustação. Os indícios típicos (temporários em excesso, comissionados em funções técnicas, terceirizados na atividade-fim, crescimento injustificado da folha) devem virar hipóteses verificáveis. A análise recai sobre a folha de pagamento, os contratos e a estrutura de cargos, confrontando forma e realidade. Esgotados os requerimentos, formalizam-se a representação ao Tribunal de Contas e a comunicação ao Ministério Público. As provas devem ser organizadas por critério cronológico e temático. A atuação preventiva, técnica e institucional é mais eficiente do que a punição tardia.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são as quatro etapas do ciclo de fiscalização e como se encadeiam?
2. Cite quatro instrumentos de fiscalização da Câmara e a finalidade de cada um.
3. O que a comparação entre cargos vagos e contratações precárias pode revelar?
4. Quais elementos deve conter uma representação ao Tribunal de Contas?
5. Explique a diferença entre os critérios cronológico e temático de organização das provas.
6. Por que a atuação preventiva é mais eficiente do que a punição tardia?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — arts. 31, 58, § 3º, e 70 a 75.
- Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara — instrumentos de fiscalização.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — função fiscalizadora da Câmara.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo* — controle da administração.

MINHAS ANOTAÇÕES

CAPÍTULO 8

Governança, Transparência e Prevenção de Responsabilidades na Gestão de Pessoas**AO FINAL DESTES CAPÍTULOS, VOCÊ SERÁ CAPAZ DE**

- compreender a cadeia de consequências da irregularidade na gestão de pessoal;
- distinguir as esferas administrativa, civil, penal e de improbidade;
- identificar a responsabilidade de cada agente público envolvido;
- aplicar boas práticas de governança, transparência e prevenção.

8.1 A cadeia de consequências

A responsabilização decorre da prática de ato ilegal, do dano ao erário ou da violação aos princípios administrativos. A atuação dos órgãos de controle não é opcional: é consequência natural da desconformidade com a Constituição e com a legislação fiscal. A lógica da responsabilização segue um percurso conhecido — da irregularidade à apuração e desta à sanção —, que se repete nas diversas esferas e instâncias de controle.

Compreender essa cadeia é essencial para dimensionar os riscos. Uma contratação irregular não é fato isolado e inconsequente: inaugura um percurso que pode culminar em multas, devolução de valores, rejeição de contas, inabilitação e, em casos graves, sanções penais e políticas. Quanto mais cedo a irregularidade é corrigida, menor o ponto da cadeia em que o processo se interrompe.

Para o fiscalizador, conhecer a cadeia tem duplo valor: permite alertar a gestão sobre os riscos reais de cada prática, fortalecendo o argumento pela correção preventiva; e orienta a própria atuação, pois a documentação adequada torna a apuração — quando necessária — célere e bem fundamentada.

**8.2 Responsabilidade administrativa, civil e penal**

A responsabilidade administrativa pode resultar em multa do Tribunal de Contas, determinações corretivas e registro de irregularidade nas contas, com impacto sobre a elegibilidade. Em muitos casos, independe da comprovação de dano efetivo: havendo violação objetiva da norma, o simples ato irregular já é passível de sanção.

A responsabilidade civil tem por foco o ressarcimento ao erário. Quando a irregularidade gera prejuízo — pagamentos indevidos, passivo trabalhista, nulidade contratual —,

surge a obrigação de reparar o dano, que pode alcançar o gestor e os demais responsáveis, atingindo o patrimônio pessoal.

A responsabilidade penal incide nas situações mais graves, em que a conduta configura crime de responsabilidade ou outros tipos penais. Sua caracterização depende do caso concreto e da presença de elemento subjetivo relevante (dolo ou culpa grave). Enquanto a esfera administrativa, julgada pelos Tribunais de Contas, aplica multa, ressarcimento e inabilitação, a esfera penal, julgada pelo Judiciário, pode cominar detenção, reclusão e perda do cargo.

QUADRO-RESUMO — ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Esfera	Julgamento	Sanções típicas
Administrativa	Tribunais de Contas	Multa, ressarcimento, determinações, rejeição de contas, inabilitação.
Civil	Poder Judiciário	Ressarcimento ao erário (alcança o patrimônio pessoal).
Penal	Poder Judiciário	Detenção, reclusão, perda do cargo.
Improbidade	Poder Judiciário	Perda da função, suspensão de direitos políticos, multa, ressarcimento.

8.3 Improbidade administrativa

Contratações realizadas com dolo ou desvio de finalidade podem configurar improbidade administrativa. A conduta deve ser analisada à luz da legislação vigente e da jurisprudência, sendo a má-fé o elemento central. A reiteração de práticas irregulares — contratações precárias sucessivas — pode indicar a intenção deliberada de burlar a exigência do concurso.⁸

As consequências são severas: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário e multa civil. É o mais grave desfecho da cadeia no plano cível, com repercussões diretas sobre a vida pública do agente. A análise não se limita à formalidade, devendo considerar a intenção, a reincidência e o impacto financeiro.

Importa reconhecer que a improbidade exige dolo: não basta o erro ou a irregularidade formal. Por isso, a documentação que demonstra a reiteração e o conhecimento prévio da ilegalidade é decisiva. A persistência na prática, após alertas e recomendações, é o que pode evidenciar o elemento subjetivo necessário.

8. Cf. CF/1988, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021; DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Forense.

CONCEITO-CHAVE — A MÁ-FÉ COMO ELEMENTO CENTRAL

Dolo (intenção) + desvio de finalidade = improbidade administrativa. A irregularidade meramente formal, sem dolo, tende a gerar responsabilização administrativa (multa, determinação), mas não necessariamente improbidade. A reiteração após alertas é forte indicativo do elemento subjetivo.

8.4 A responsabilidade de cada agente

O chefe do Executivo e os secretários respondem pelos atos praticados ou autorizados. A assinatura do ato formaliza a responsabilidade administrativa, civil e política, e a alegação de desconhecimento não afasta a obrigação de observar a legalidade: quem gere a coisa pública tem o dever de conhecer as normas.

O ordenador de despesa responde pela autorização de gasto sem respaldo legal ou orçamentário. A contratação sem estudo de impacto adequado pode gerar responsabilização direta, pois a formalização da despesa é ato de responsabilidade pessoal e técnica. O controle interno que deixa de apontar irregularidades pode ser questionado por omissão: a função preventiva exige atuação técnica consistente, não a passividade diante de atos ilegais.

O Poder Legislativo possui dever constitucional de fiscalização. Embora a responsabilidade principal recaia sobre o gestor, a omissão reiterada do Legislativo pode gerar questionamentos institucionais. A fiscalização não é escolha política, mas obrigação indelegável. A atuação preventiva e documentada protege o vereador e fortalece a Câmara.

8.5 Parecer prévio e jurisprudência dos Tribunais

O parecer prévio do Tribunal de Contas influencia diretamente o julgamento das contas pela Câmara. O fluxo: a auditoria identifica irregularidades na gestão de pessoal; o Tribunal emite parecer recomendando aprovação ou rejeição; a Câmara julga, podendo, em regra, derrubar o parecer apenas por decisão qualificada de dois terços. Irregularidades de pessoal são causas frequentes de recomendação de rejeição.

Os Tribunais de Contas vêm reforçando a necessidade de planejamento e legalidade. Apontamentos sobre terceirização irregular, excesso de comissionados, PSS reiterado e ausência de planejamento orçamentário são recorrentes e servem de parâmetro obrigatório para a atuação preventiva do Legislativo.

Os Tribunais de Justiça estaduais têm consolidado entendimento rigoroso, reconhecendo a nulidade de contratações temporárias sem comprovação de excepcionalidade e confirmando condenações por irregularidades estruturais. O principal fundamento das condenações tem sido a nulidade por ausência de excepcionalidade, frequentemente acompanhada do dever

de ressarcimento.

ATENÇÃO — FOCOS DE ALERTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

- Terceirização de atividade-fim sem justificativa.
- Desproporção entre cargos efetivos e comissionados.
- Renovações sucessivas de contratos temporários (PSS).
- Falta de planejamento orçamentário e de estudo de impacto.

8.6 Governança, transparência e prevenção

A governança da gestão de pessoas apoia-se na transparência ativa e na prevenção. Transparência significa publicar e disponibilizar, de forma acessível, contratos, editais, folhas e relatórios fiscais, permitindo o controle social e institucional. A opacidade, ao contrário, é terreno fértil para irregularidades. A publicação periódica do RGF e do RREO e a divulgação dos atos de pessoal são instrumentos centrais dessa transparência.

A prevenção, por sua vez, é fruto do planejamento e da fiscalização técnica, estudados ao longo desta apostila: planejamento anual de pessoal, concurso periódico e auditoria preventiva. Municípios que estruturam corretamente seu quadro reduzem passivos, evitam sanções e fortalecem a eficiência. A regularização preventiva é sempre menos onerosa do que a correção tardia.

A responsabilização é consequência da irregularidade; a prevenção é fruto da fiscalização técnica. O verdadeiro protagonismo do Legislativo está na atuação preventiva, fundamentada e institucional, que corrige antes do dano e orienta antes da sanção. A atuação qualificada apoia-se em três eixos: legalidade, planejamento e governança.

RESUMO EXECUTIVO

A responsabilização segue a cadeia irregularidade–apuração–sanção e distribui-se em esferas: administrativa (multa, ressarcimento, rejeição de contas, inabilitação, mesmo sem dano), civil (ressarcimento), penal (detenção, reclusão, perda do cargo) e improbidade (perda da função, suspensão de direitos, multa), esta exigindo dolo. Respondem o chefe do Executivo, os secretários, o ordenador de despesa, o controle interno (por omissão) e o próprio Legislativo. O parecer prévio do Tribunal orienta o julgamento das contas. Governança apoia-se em transparência ativa e prevenção — planejamento, concurso periódico e auditoria —, forma mais eficiente e econômica de evitar a responsabilização.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Descreva a cadeia de consequências da irregularidade na gestão de pessoal.

2. Diferencie a responsabilidade administrativa da civil quanto ao foco e ao órgão julgador.
3. Qual o elemento subjetivo indispensável à caracterização da improbidade?
4. Quais agentes podem ser responsabilizados e a que título cada um responde?
5. Qual o papel do parecer prévio do Tribunal de Contas no julgamento das contas?
6. Como a transparência ativa contribui para a prevenção de irregularidades?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. *Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa)*, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — arts. 37, § 4º, e 70 a 75.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo* — controle e responsabilização.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)* — arts. 21 a 23 e sanções.

MINHAS ANOTAÇÕES

Conclusão Geral do Curso

A fiscalização das contratações de pessoal não é faculdade política, mas dever constitucional do vereador, decorrente diretamente dos arts. 31, 37 e 74 da Constituição Federal. O controle da legalidade na admissão de pessoal protege o erário, assegura a igualdade de acesso ao serviço público e fortalece o regime republicano. A omissão diante de irregularidades estruturais fragiliza a governança municipal; a atuação técnica e preventiva transforma o mandato parlamentar em instrumento efetivo de proteção do interesse público.

Ao longo dos oito tópicos do programa, foram estabelecidos critérios objetivos para distinguir as práticas legítimas dos abusos administrativos: do planejamento e da estruturação do quadro aos limites constitucionais; da gestão estratégica de concursos às contratações temporárias; da terceirização ao equilíbrio fiscal; da auditoria parlamentar à governança e à prevenção de responsabilidades. A legalidade manifesta-se no concurso como regra, no PSS legítimo, na terceirização regular e no respeito aos limites fiscais; o desvio aparece na burla ao concurso, na contratação disfarçada e na terceirização ilícita.

O verdadeiro protagonismo do Legislativo municipal está na atuação preventiva, fundamentada e institucional — aquela que corrige antes do dano e orienta antes da sanção. A responsabilização é consequência da ilegalidade; a prevenção é fruto da fiscalização técnica e do planejamento adequado. A atuação qualificada apoia-se em três eixos: legalidade, planejamento e governança.

*"A boa administração não é aquela que faz tudo, mas aquela que
faz corretamente aquilo que deve ser feito."*

— Tradição clássica do pensamento administrativo

Referências

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000.

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; com as alterações da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Brasília, DF.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 598.099/MS* (Tema 161 da Repercussão Geral). Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 658.026/MG* (Tema 612 da Repercussão Geral). Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP* (Tema 1.010 da Repercussão Geral). Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 27 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 43*. Brasília, DF.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)*. Brasília, DF.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Forense.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

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

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

Nota: as referências de doutrina indicam autores e obras consagrados; recomenda-se citar a edição efetivamente consultada (local, editora e ano), conforme a ABNT NBR 6023. A jurisprudência foi conferida em base pública

de jurisprudência (Jusbrasil) na data de elaboração deste material; para uso processual, recomenda-se consultar o inteiro teor nos sítios oficiais dos respectivos tribunais.

Glossário

Cadastro de reserva

Relação de candidatos aprovados além do número de vagas, que gera, em regra, mera expectativa de direito à nomeação.

Cargo em comissão

Cargo de livre nomeação e exoneração, destinado exclusivamente a funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF).

Concurso público

Procedimento de seleção, baseado na impessoalidade, isonomia e mérito, exigido como regra para a investidura em cargo ou emprego público (art. 37, II, CF).

Controle externo

Fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (art. 31, CF).

Controle interno

Sistema próprio de cada Poder, voltado a verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão (art. 74, CF).

Despesa obrigatória de caráter continuado

Despesa com obrigação de execução por período superior a dois exercícios; a contratação de pessoal é o exemplo típico (art. 17, LRF).

Desvio de finalidade

Prática de ato administrativo com objetivo diverso do previsto na norma.

Desvio de função

Exercício, pelo agente, de atribuições distintas das previstas legalmente para o seu cargo.

Improbidade administrativa

Conduta ímproba, em regra dolosa, sujeita a sanções como perda da função, suspensão de direitos políticos, multa e ressarcimento (Lei nº 8.429/1992).

Limite prudencial

Patamar correspondente a 95% do limite máximo de despesa com pessoal; uma vez atingido, ficam vedadas novas contratações e aumentos (LRF).

Ordenador de despesa

Autoridade que autoriza a realização da despesa, respondendo pessoalmente por gastos sem respaldo legal ou orçamentário.

Parecer prévio

Manifestação técnica do Tribunal de Contas que orienta o julgamento das contas do gestor pela Câmara Municipal.

Primazia da realidade

Princípio segundo o qual, havendo divergência, prevalece a execução fática sobre a forma documental do contrato.

Processo Seletivo Simplificado (PSS)

Procedimento de seleção para contratação por tempo determinado, fundado no art. 37, IX, da CF.

Receita Corrente Líquida (RCL)

Base de cálculo dos limites de despesa com pessoal, definida pela LRF.

Repercussão geral

Instituto que confere efeito vinculante às teses fixadas pelo STF em recursos extraordinários representativos de controvérsia.

RGF / RREO

Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária; instrumentos de transparência e controle da LRF.

Sustação de ato

Medida preventiva pela qual a Câmara interrompe os efeitos de ato irregular antes que produza dano irreversível.

Terceirização

Contratação de empresa para a execução de serviço, com objeto definido como resultado e não como fornecimento de pessoas.

Anexos — Dispositivos Legais Pertinentes

Os textos a seguir reproduzem, em forma resumida e para fins didáticos, o núcleo dos dispositivos mais citados nesta apostila. Tratam-se de atos oficiais de domínio público. Recomenda-se, para uso técnico, a consulta ao texto integral e atualizado das normas nos sítios oficiais.

Constituição Federal de 1988

Art. 31. A fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei. O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Art. 37, caput. A administração pública obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37, II. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 37, V. As funções de confiança e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Art. 37, IX. A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Art. 74. Os Poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, exercer o controle das operações e apoiar o controle externo.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como declaração do ordenador de despesa de adequação à lei orçamentária e ao plano plurianual.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa com prazo de execução superior a dois exercícios; sua criação ou aumento exige a demonstração de que não afetará as metas fiscais, com a devida compensação.

Arts. 18 a 20. Definem a despesa total com pessoal e fixam os limites por ente e por Poder. No âmbito municipal, o limite global é de 60% da Receita Corrente Líquida, repartido entre o Executivo (54%) e o Legislativo (6%).

Art. 22. Estabelece o limite prudencial (95% do limite máximo) e as vedações dele decorrentes, entre as quais a criação de cargos, a concessão de vantagens e o provimento de pessoal, ressalvada a reposição em áreas essenciais.

Outras normas de referência

Lei nº 14.133/2021 — Lei de Licitações e Contratos Administrativos: disciplina a contratação de serviços, inclusive os de natureza continuada, exigindo objeto definido e fiscalização contratual.

Lei nº 8.429/1992 — Lei de Improbidade Administrativa (com as alterações da Lei nº 14.230/2021): tipifica os atos de improbidade e suas sanções, exigindo, em regra, a presença de dolo.