



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

Fiscalização Municipal 4.0

Estratégias, tecnologia e controle pelo Poder Legislativo — a fiscalização inteligente exercida pela Câmara e pelo vereador na gestão pública municipal

Material didático de apoio para vereadores, assessores parlamentares e servidores do Poder Legislativo municipal

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Diretor-Geral do Instituto Global de Administração Pública



INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fiscalização Municipal 4.0

Estratégias, tecnologia e controle pelo Poder Legislativo

Apostila do curso — 8 módulos | 12 horas

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

1ª edição — Belo Horizonte/MG — outubro de 2026

FICHA TÉCNICA

Título: Fiscalização Municipal 4.0: estratégias, tecnologia e controle pelo Poder Legislativo — a fiscalização inteligente exercida pela Câmara e pelo vereador na gestão pública municipal.

Autoria e conteúdo: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205; Diretor-Geral do Instituto Global de Administração Pública.

Realização: Instituto Global de Administração Pública Ltda. — CNPJ 52.835.850/0001-03 — Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis, Belo Horizonte/MG, CEP 30575-190.

Público-alvo: vereadores, assessores parlamentares, procuradores, controladores internos, servidores das Câmaras Municipais e gestores interessados no controle externo municipal.

Carga horária: 12 horas, distribuídas em 8 módulos de 1h30.

Nível: intermediário — exige familiaridade com o processo legislativo municipal, mas não pressupõe formação jurídica prévia.

Base normativa e jurisprudencial: legislação federal vigente conferida no Portal da Legislação do Planalto e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça conferida nos repositórios oficiais desses tribunais, com data de corte em 13 de outubro de 2026 (ver Apêndice A).

Edição: 1ª edição, outubro de 2026. Uso didático. Reprodução total ou parcial autorizada exclusivamente para fins de capacitação interna das Câmaras participantes, com indicação da fonte.

Sumário

Apresentação do autor	6
Objetivos de aprendizagem.....	7
Como usar esta apostila.....	8
Módulo I — Fundamento constitucional da fiscalização e a execução orçamentária.....	9
1.1 A fiscalização como dever constitucional, não como opção.....	9
1.2 As três dimensões do controle municipal	10
1.3 Competência e limites da atuação do vereador.....	11
1.4 O orçamento como objeto central da fiscalização	12
1.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas travas.....	12
1.6 RREO e RGF: os relatórios que revelam a gestão.....	13
1.7 Restos a pagar e o último ano de mandato	13
1.8 A prestação de contas anual e o parecer prévio	14
1.9 Os efeitos da rejeição das contas: a inelegibilidade.....	15
1.10 Fiscalizar a execução: o controle contínuo	16
1.11 O controle interno como aliado da Câmara	16
1.12 Transparência e Lei de Acesso à Informação	17
Módulo II — Fiscalização de licitações e contratos sob a Lei nº 14.133/2021.....	19
2.1 O que mudou com a Lei nº 14.133/2021	19
2.2 Onde mora o risco: dispensa e inexigibilidade	20
2.3 A dispensa por valor e o fracionamento da despesa	21
2.4 Contratos emergenciais e a “emergência fabricada”	22
2.5 Atas de registro de preços e a adesão (“carona”).....	23
2.6 Sobrepreço, superfaturamento e a pesquisa de preços.....	23
2.7 Fiscalização e gestão do contrato	24
2.8 Aditivos, reequilíbrio e os limites legais.....	25
2.9 Sinais de direcionamento do edital	26
2.10 Roteiro para fiscalizar uma licitação ou contratação direta.....	26
2.11 O PNCP e os portais como ferramenta	27
2.12 Quando e como representar ao Tribunal de Contas	27
Módulo III — Gestão de pessoal: limites de despesa, concursos e nepotismo	30
3.1 Despesa com pessoal: o limite da LRF e seus gatilhos	30
3.2 Cargo em comissão x cargo efetivo.....	31
3.3 Contratação temporária e terceirização	32
3.4 Provimento sem concurso: nulidade e efeitos	33
3.5 Concursos, aprovados e preterição	33
3.6 Nepotismo e a Súmula Vinculante 13.....	34
3.7 A exceção dos cargos políticos e o Tema 1.000.....	35
3.8 Os limites de despesa da própria Câmara	36
3.9 Como fiscalizar a folha e o quadro de pessoal	37
3.10 Medidas ao constatar irregularidade em pessoal	38
Módulo IV — Áreas sociais e repasses a entidades: saúde, educação e o MROSC.....	40
4.1 Os mínimos constitucionais de saúde e educação	40

4.2 O Fundeb e o financiamento da educação básica	41
4.3 Fundos, conselhos e controle social.....	41
4.4 Assistência social e o SUAS	42
4.5 Repasses a entidades: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	42
4.6 Chamamento público e vedações.....	43
4.7 Sinais de irregularidade em repasses	44
4.8 Como fiscalizar a aplicação dos mínimos	44
4.9 Como fiscalizar a prestação de contas das parcerias	45
4.10 Os conselhos como aliados e a representação setorial.....	46
Módulo V — Instrumentos internos de fiscalização e análise de dados públicos	48
5.1 O requerimento de informação: base constitucional e força jurídica	48
5.2 Pedido da Câmara x pedido do vereador: o que dizem a ADI 3.046 e o Tema 832	49
5.3 Prazos e consequências do descumprimento	50
5.4 Como formular um requerimento eficaz.....	50
5.5 Ouvidoria e controle interno da própria Câmara	51
5.6 Portais de transparência e a LAI na prática	51
5.7 RREO e RGF: onde acessar e o que ler	52
5.8 Dados abertos: cruzar para encontrar indícios.....	52
5.9 Os sistemas e painéis do Tribunal de Contas.....	53
5.10 Cruzando dados: um exemplo prático	53
5.11 Da informação à providência	54
5.12 Documentar a fiscalização é blindá-la	54
Módulo VI — CPI, convocações e o diálogo com os órgãos de controle.....	56
6.1 Convocação de secretários e autoridades	56
6.2 CPI: requisitos de criação e o direito da minoria.....	57
6.3 Os poderes investigativos da CPI	58
6.4 Os limites da CPI: a reserva de jurisdição	58
6.5 A quebra de sigilo e o dever de fundamentar — e a questão da CPI municipal.....	59
6.6 O relatório final e seus encaminhamentos	60
6.7 Os órgãos de controle como rede.....	61
6.8 O papel do Tribunal de Contas	61
6.9 Como conduzir uma oitiva.....	62
6.10 Como provocar o Tribunal de Contas e o Ministério Público	62
6.11 Boas práticas para a CPI não ser anulada	62
Módulo VII — Comissão processante e a responsabilização político-administrativa.....	65
7.1 Decreto-Lei nº 201/1967: dois regimes distintos.....	65
7.2 A competência da União e a Súmula Vinculante 46	66
7.3 As infrações político-administrativas do Prefeito.....	67
7.4 A responsabilização do próprio vereador.....	67
7.5 O rito da comissão processante (art. 5º)	68
7.6 A composição da comissão: sorteio e proporcionalidade partidária.....	69
7.7 O prazo de noventa dias.....	70
7.8 Devido processo, contraditório e ampla defesa	70
7.9 O controle do Judiciário sobre o processo	71
7.10 Cassação, extinção e a linha do decore	71
7.11 Checklist de validade e interação com outras instâncias	72

Módulo VIII — Responsabilização cível-criminal e a proteção jurídica do parlamentar.....	74
8.1 O mapa das responsabilidades: independência das instâncias.....	74
8.2 Improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021	75
8.3 Crimes contra a Administração e a atuação das polícias	76
8.4 Representação ao Ministério Público: a notícia de fato.....	76
8.5 A ação popular	77
8.6 A ação civil pública.....	77
8.7 Mandado de segurança, habeas data e exibição de documentos	78
8.8 Escolhendo o instrumento certo.....	78
8.9 A imunidade material do vereador	79
8.10 Evitando a denúncia caluniosa	79
8.11 Proteção jurídica: blindando o mandato fiscalizador.....	80
Conclusão geral — o fio condutor do curso	82
Fiscalizar com técnica e responsabilidade	82
Encaminhamentos práticos: um roteiro para a próxima sessão	82
Mensagem final: o vereador como guardião do erário	83
Chave de respostas comentadas	84
Referências	87
Glossário	91
Anexo — dispositivos legais de consulta frequente	93
Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação	98

Apresentação do autor

Há uma cena que se repete em muitas Câmaras Municipais deste país: chega o mês de votar as contas do prefeito, o parecer prévio do Tribunal de Contas é lido às pressas, ninguém pede vista, ninguém faz pergunta, e a votação termina em poucos minutos. No dia seguinte, o assunto desaparece da pauta. Quando, anos depois, a irregularidade aparece — num inquérito do Ministério Público, numa auditoria, numa obra que nunca foi concluída —, a pergunta inevitável é: *onde estava a Câmara?*

Esta apostila nasce dessa pergunta. A Constituição de 1988 não concebeu o Legislativo municipal como mera fábrica de leis. Ao lado de legislar, a Câmara recebeu a missão de fiscalizar — e fiscalizar não é favor político, é dever constitucional (art. 31). O que mudou nas últimas duas décadas foi a forma de cumprir esse dever. A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 131/2009, a Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 14.133/2021 e a consolidação dos portais e bases públicas de dados colocaram nas mãos do vereador um volume de informação que, há vinte anos, só os auditores dos Tribunais de Contas conheciam. Saber ler esses dados e cruzá-los é o que chamamos *fiscalização 4.0*.

Mas tecnologia sem método produz ruído, não controle. Por isso o curso combina três dimensões: o **fundamento jurídico** (o que a Câmara pode e o que não pode fazer), os **pontos críticos da gestão** (orçamento, licitações, pessoal, áreas sociais e repasses) e os **instrumentos de apuração e responsabilização** (requerimento de informação, convocação, CPI, comissão processante, representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público). Em cada tema, o leitor encontrará a norma, a jurisprudência pertinente e — sobretudo — o procedimento correto, porque grande parte das CPIs e dos processos de cassação que fracassam não cai pelo mérito, mas por vício de forma.

Uma advertência metodológica, que também é um compromisso: toda a jurisprudência reproduzida nesta apostila foi conferida nos repositórios oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e toda a legislação foi conferida no texto compilado do Portal da Legislação da Presidência da República, com data de corte em 13 de outubro de 2026. Onde o material de apoio do curso trazia formulação genérica que não pôde ser vinculada a um precedente específico, o texto foi reescrito com base na norma aplicável, e a substituição está registrada no Apêndice A. Onde a jurisprudência ainda está em formação, isso é dito com todas as letras.

Que este material sirva ao que a fiscalização tem de mais concreto: proteger o dinheiro que pertence à população e devolver a ela, em serviços, o que lhe é devido.

Dr. Eder Lima Palma
Belo Horizonte, outubro de 2026

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir as doze horas do curso e o estudo desta apostila, espera-se que o participante seja capaz de:

1. **Fundamentar** o dever de fiscalizar da Câmara Municipal nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição, distinguindo controle externo, controle interno e controle social, e reconhecendo os limites que a separação dos Poderes impõe à atuação do vereador.
2. **Ler e interpretar** as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (RREO e RGF), identificando sinais de alerta na execução da despesa, nos restos a pagar e no último ano de mandato.
3. **Analisar** o parecer prévio do Tribunal de Contas e votar as contas do prefeito com consciência do quórum de dois terços e dos efeitos da rejeição, à luz dos Temas 157 e 835 do STF e da LC nº 64/1990.
4. **Fiscalizar** licitações e contratos sob a Lei nº 14.133/2021, com prioridade para contratações diretas, fracionamento, emergências, sobrepreço, aditivos e execução contratual.
5. **Verificar** a regularidade da gestão de pessoal: limites da LRF, cargos em comissão (Tema 1.010), contratações temporárias (Tema 612), nulidade de admissões sem concurso (Tema 308) e nepotismo (Súmula Vinculante 13).
6. **Acompanhar** a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, a gestão dos fundos e conselhos e os repasses a organizações da sociedade civil sob o MROSC (Lei nº 13.019/2014).
7. **Utilizar** com eficácia os instrumentos internos de fiscalização — requerimento de informação, Lei de Acesso à Informação, portais e bases públicas de dados —, compreendendo o alcance dos precedentes do STF sobre o tema (ADI 3.046 e Tema 832).
8. **Instaurar e conduzir** CPIs e comissões processantes válidas, respeitando os requisitos constitucionais, a reserva de jurisdição, o rito do Decreto-Lei nº 201/1967 e a Súmula Vinculante 46.
9. **Direcionar** cada fato apurado ao órgão competente — Tribunal de Contas, Ministério Público, polícia ou Poder Judiciário — e escolher o instrumento adequado (representação, notícia de fato, ação popular, mandado de segurança).
10. **Proteger** o próprio mandato fiscalizador, usando corretamente a imunidade material (art. 29, VIII, e Tema 469) e evitando a responsabilização por denúncia caluniosa.

Como usar esta apostila

O material foi desenhado para três usos distintos, e funciona nos três. **Durante o curso**, cada módulo da apostila corresponde a um bloco da exposição, na mesma ordem dos slides; o participante pode acompanhar a fala do instrutor e localizar, no texto, o aprofundamento de cada tópico. **Depois do curso**, a apostila funciona como manual de consulta: o sumário detalhado, o glossário e o anexo legislativo permitem localizar rapidamente a regra aplicável a uma dúvida concreta do dia a dia da Câmara. **Como roteiro de trabalho**, os quadros, os *checklists* e os modelos de estrutura de requerimento e de representação podem ser adaptados diretamente pelas assessorias.

Cada módulo segue a mesma progressão pedagógica do curso — *Gancho* → *Problema* → *Percepção* → *Solução* → *Consolidação* — e é organizado da seguinte forma:

- **Caso de abertura:** uma situação prática, inspirada no cotidiano das Câmaras, que apresenta o problema do módulo.
- **Seções de conteúdo:** texto corrido que aprofunda cada tópico, com fundamento normativo e doutrinário em notas de rodapé.
- **Boxes de jurisprudência** (fundo azul): precedentes conferidos nos repositórios oficiais, com órgão julgador, relator, data e transcrição literal da tese ou do trecho da ementa, entre aspas.
- **Boxes de atenção** (fundo rosado): erros frequentes, armadilhas procedimentais e pontos em que a jurisprudência é controvertida.
- **Boxes de conceito** (fundo verde): definições essenciais para fixação.
- **Quadros-resumo e esquemas:** sínteses visuais para revisão rápida.
- **Resumo executivo, questões para fixação e leituras complementares** ao final de cada módulo. As respostas comentadas estão reunidas na *Chave de respostas*, após a conclusão.

Uma convenção importante: quando um texto aparece *entre aspas* num box de jurisprudência, trata-se de transcrição literal do repositório oficial indicado. Quando o texto não está entre aspas, trata-se de síntese do autor, assim identificada. Essa distinção não é preciosismo: é a garantia de que o leitor pode citar o material com segurança em requerimentos, pareceres e representações.

As obras doutrinárias são referidas sem indicação de edição e ano nas notas de rodapé, porque são constantemente atualizadas; recomenda-se sempre a consulta à edição mais recente, indicada nas Referências.

M Ó D U L O I

Módulo I — Fundamento constitucional da fiscalização e a execução orçamentária

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 31, 70, 71, 74 e 165; LC nº 101/2000 (LRF); LC nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011 (LAI); LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g” · Jurisprudência: STF, Temas 157 e 835

CASO DE ABERTURA — AS CONTAS QUE NINGUÉM LIA

Todo mês de abril, a Câmara de um município de 30 mil habitantes aprova as contas do prefeito em poucos minutos de sessão. Certo ano, uma vereadora recém-empossada decide abrir, antes da votação, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre. Descobre que a despesa com pessoal do Executivo está acima do limite prudencial há três quadrimestres, que o município recebeu alertas formais do Tribunal e que nenhum vereador, em anos, havia requerido sequer uma explicação.

Pergunta que orienta o módulo: o que diferencia uma Câmara que *carimba* contas de uma Câmara que *fiscaliza* — e quais documentos o vereador precisa saber ler para fazer essa diferença?

1.1 A fiscalização como dever constitucional, não como opção

A Constituição de 1988 rompeu com a imagem de um Legislativo apenas legiferante. No plano municipal, o art. 31 é taxativo: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.¹ O verbo é imperativo — “será exercida” —, e não há margem para tratar a fiscalização como atividade facultativa, a ser exercida apenas quando convém politicamente.

Essa função foi reforçada por uma sequência de leis que deram densidade ao dever de controlar: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) instituiu metas, limites e relatórios periódicos; a LC nº 131/2009 tornou obrigatória a divulgação, em tempo real, da execução orçamentária e financeira; a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) fez do acesso a regra e do sigilo a exceção; e a Lei nº 14.133/2021 centralizou no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) a divulgação das contratações. O resultado é que o vereador dispõe hoje de um volume de informação inédito — e, com ele, de uma responsabilidade maior.

1. BRASIL. Constituição (1988). Art. 31, *caput*. Texto conferido no Portal da Legislação do Planalto em 13 out. 2026.

Na lição clássica de Hely Lopes Meirelles, a fiscalização financeira e orçamentária é função típica e indelegável da Câmara, que não se confunde com a função de administrar, própria do Executivo.² Daí decorre uma consequência prática: a Câmara não pode abdicar de fiscalizar sob o argumento de que “isso é com o Tribunal de Contas”. O Tribunal auxilia; quem exerce o controle externo é a Câmara.

A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, deu nova redação ao § 1º do art. 31, que passou a dispor: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação”. A alteração reforça a estabilidade institucional dos órgãos de contas que auxiliam as Câmaras e convive com a vedação já existente no § 4º, segundo o qual “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. Para os municípios mineiros, o órgão auxiliar continua sendo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

DISPOSITIVO-CHAVE — CF, ART. 31 (TEXTO VIGENTE)

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

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

1.2 As três dimensões do controle municipal

O controle da gestão pública municipal opera em três frentes complementares, e compreender essa arquitetura evita erros recorrentes. O **controle externo** é exercido pela Câmara, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, arts. 31 e 71, aplicados por simetria). O **controle interno** é mantido pelo próprio Executivo — e também pelo Legislativo — e tem, entre suas finalidades, a de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (CF, art. 74, IV). O **controle social** é exercido pelo cidadão, pelas entidades da sociedade civil e pelos conselhos de políticas públicas.

Cada instância tem função própria e insubstituível. A Câmara que ignora o controle interno desperdiça seu principal aliado técnico; a que ignora o controle social perde a capilaridade dos conselhos, que acompanham de perto a execução das políticas de saúde, educação e assistência. E a que tenta substituir o gestor — dando ordens, gerindo contratos, determinando pagamentos — invade a esfera do Executivo e expõe seus atos à anulação.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, capítulo dedicado à Câmara Municipal e suas atribuições. Consulte-se a edição mais recente.

QUADRO 1.1 — AS TRÊS DIMENSÕES DO CONTROLE DA GESTÃO MUNICIPAL

Dimensão	Quem exerce	Instrumentos típicos	Base normativa
Controle externo	Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas	Julgamento das contas, requerimentos, convocações, CPI, representação ao TC	CF, arts. 31, 70 e 71
Controle interno	Unidade de controle interno de cada Poder	Auditorias internas, relatórios, certificação das contas, comunicação de irregularidades ao TC	CF, art. 74; LRF, art. 59
Controle social	Cidadãos, entidades, conselhos de políticas públicas	Denúncia ao TC, pedido de acesso (LAI), exame das contas por 60 dias, atuação dos conselhos	CF, arts. 31, § 3º, e 74, § 2º; Lei nº 12.527/2011

1.3 Competência e limites da atuação do vereador

O vereador fiscaliza; não administra. Pode requerer informações, propor convocações, integrar comissões, provocar o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Não pode, porém, gerir contratos, ordenar despesas, determinar a contratação ou a exoneração de servidores, nem substituir a decisão discricionária do administrador. A fiscalização é *controle*, não *co-administração*, e encontra limite no princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º).³

É essencial distinguir as prerrogativas **individuais** do vereador das prerrogativas **colegiadas** da Câmara. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.046/SP, afirmou que o poder de fiscalização legislativa é outorgado aos órgãos coletivos do Parlamento, e não aos seus membros individualmente — salvo quando atuem em representação da Casa ou de comissão. A consequência prática, que será aprofundada no Módulo V, é que o pedido formal de informações ao Executivo, com as consequências do art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967, deve tramitar como requerimento da Câmara, na forma regimental. Isso não deixa o vereador desarmado: como cidadão, ele pode valer-se plenamente da Lei de Acesso à Informação (Tema 832 do STF).

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 3.046/SP

STF — ADI 3.046/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 15/04/2004, publicada em 28/05/2004.

Ementa, item 4: “O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.”

Aplicação ao Município: por simetria, o raciocínio alcança as Câmaras Municipais. O requerimento de informação com força vinculante é ato da Casa, aprovado na forma regimental.

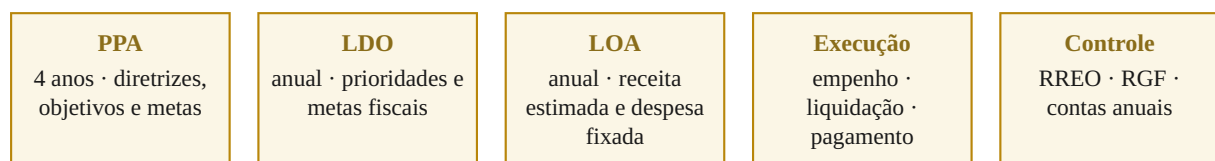
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, capítulo sobre controle da Administração Pública (controle legislativo). Consulte-se a edição mais recente.

1.4 O orçamento como objeto central da fiscalização

Boa parte da fiscalização municipal recai sobre o dinheiro: como foi previsto, como foi autorizado e como foi gasto. Por isso o orçamento é o objeto central do controle. Ele se estrutura em três leis encadeadas, todas de iniciativa do Executivo (CF, art. 165): o **Plano Plurianual (PPA)**, que estabelece diretrizes, objetivos e metas para quatro anos; a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que seleciona as prioridades do exercício e fixa as metas fiscais; e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que estima a receita e fixa a despesa autorizada.

Régis Fernandes de Oliveira destaca o orçamento como instrumento de controle político da despesa pública: ao aprovar a LOA, o Legislativo autoriza o gasto; ao acompanhar sua execução, verifica se a autorização foi respeitada.⁴ É exatamente aqui que muitas Câmaras falham por omissão: aprovam o orçamento em dezembro e só voltam a olhar para ele na prestação de contas, quinze meses depois, quando a irregularidade já está consumada.

Fiscalizar a execução orçamentária é, portanto, verificar três coerências: (a) se a despesa executada encontra respaldo na LOA e nos créditos adicionais regularmente abertos; (b) se a execução está alinhada às prioridades da LDO e às metas do PPA; e (c) se as metas fiscais e os limites da LRF foram respeitados. Divergências em qualquer desses planos são sinal de alerta e justificam requerimento.



Esquema 1.1 — O ciclo orçamentário como trilha da fiscalização. Elaboração do autor.

1.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas travas

A LRF impõe disciplina ao gasto público por meio de metas de resultado, limites de despesa e transparência. Para a fiscalização municipal, dois limites são decisivos: o de despesa com pessoal e o de endividamento. No Município, a despesa total com pessoal não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III), repartidos em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (art. 20, III).

Antes do teto, a lei estabelece gatilhos. Quando a despesa ultrapassa 90% do limite, o Tribunal de Contas deve emitir **alerta** ao Poder ou órgão (art. 59, § 1º, II). Quando ultrapassa 95% — o chamado **limite prudencial** —, ficam vedadas, entre outras medidas, a concessão de vantagem ou reajuste (salvo os decorrentes de sentença judicial, determinação legal ou

4. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, capítulos sobre orçamento público e controle. Consulte-se a edição mais recente.

contratual e a revisão geral anual), a criação de cargo, emprego ou função e o provimento de cargos, ressalvada a reposição de aposentadorias e falecimentos nas áreas de educação, saúde e segurança (art. 22, parágrafo único). Esses gatilhos serão detalhados no Módulo III.

Um ponto que o fiscalizador não pode esquecer: os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos “serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (LRF, art. 18, § 1º). Terceirizar para escapar do limite, portanto, não funciona — a despesa entra no câmputo.

1.6 RREO e RGF: os relatórios que revelam a gestão

Dois relatórios são a janela do fiscalizador para a execução: o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (LRF, art. 52), e o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, quadrimestral (arts. 54 e 55). Os Municípios com menos de 50 mil habitantes podem optar por divulgar o RGF semestralmente (art. 63, II, “b”).

No RREO se lê a receita arrecadada e a despesa executada, por categoria e função; no RGF, o cumprimento dos limites de pessoal, de dívida consolidada, de garantias e de operações de crédito, além — no último quadrimestre do mandato — da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar. A não divulgação dos relatórios nos prazos legais impede, até que a situação seja regularizada, o recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito (art. 52, § 2º, e art. 55, § 3º, que remetem às sanções do art. 51, § 2º). Todos esses relatórios ficam disponíveis no portal do Município e são replicados no SICONFI, o sistema do Tesouro Nacional — o que permite ao vereador obtê-los sem depender do Executivo.

CONCEITO — RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

É a base de cálculo dos limites de pessoal e de endividamento. Corresponde, em síntese, ao somatório das receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras), deduzidas as parcelas que a própria LRF manda excluir (art. 2º, IV). Segundo o § 3º do mesmo artigo, “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades” — por isso o percentual de pessoal “oscila” mesmo quando a folha não muda.

1.7 Restos a pagar e o último ano de mandato

Uma das práticas fiscais mais nocivas é deixar dívida para o sucessor. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão, “nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”. Na determinação dessa disponibilidade, consideram-se os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (parágrafo único).

A conduta tem repercussão penal. O art. 359-C do Código Penal tipifica o ato de “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa”, com pena de reclusão de um a quatro anos. Pode haver, ainda, repercussão na esfera da improbidade administrativa, desde que comprovado o dolo exigido pela Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021 (ver Módulo VIII).

O fiscalizador deve, portanto, acompanhar com atenção redobrada, a partir de maio do último ano do mandato, a evolução dos empenhos, das inscrições em restos a pagar e da disponibilidade de caixa por fonte de recurso. Obras iniciadas às vésperas da eleição, contratações vultosas no segundo semestre e cancelamentos de empenhos liquidados (para “maquiar” o caixa) são sinais de alerta.

ATENÇÃO — O CANCELAMENTO DE EMPENHOS LIQUIDADOS

Uma forma conhecida de “maquiar” o art. 42 é cancelar empenhos de despesas já liquidadas — isto é, de serviços já prestados ou bens já entregues — para reduzir artificialmente as obrigações a pagar. A despesa não desaparece: o credor continuará cobrando, e a dívida será herdada pelo sucessor. Ao analisar o RGF do último quadrimestre, compare o volume de empenhos cancelados com o de exercícios anteriores e requeira a justificativa de cada cancelamento relevante.

1.8 A prestação de contas anual e o parecer prévio

A prestação de contas do prefeito passa por duas etapas. Primeiro, o Tribunal de Contas emite **parecer prévio**, peça técnica fundamentada na análise de auditores. Depois, a Câmara **julga** as contas, em juízo político-administrativo. O parecer “só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal” (CF, art. 31, § 2º). Se a Câmara pretender aprovar contas que o Tribunal recomendou rejeitar — ou rejeitar contas que o Tribunal recomendou aprovar —, precisa reunir dois terços dos votos e fundamentar a divergência.

O Supremo Tribunal Federal, em dois julgamentos de repercussão geral concluídos na mesma sessão, fixou balizas que todo vereador precisa conhecer. No Tema 835, assentou que as contas do prefeito — tanto as de governo quanto as de gestão — são julgadas pela Câmara, com o auxílio do Tribunal de Contas. No Tema 157, afirmou que o parecer é opinativo e que é incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo: a Câmara não pode simplesmente deixar de votar e esperar que o parecer “vire” decisão.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMAS 835 E 157 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 848.826/DF (Tema 835), Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/08/2016, publicado em 24/08/2017. Tese: *“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.”*

STF — RE 729.744/MG (Tema 157), Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/08/2016, publicado em 23/08/2017. Tese: *“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”*

Daí decorre que o vereador não deve votar sem ler o parecer prévio, o relatório técnico que o acompanha e o relatório do controle interno. Fiscalizar, nesse momento, é confrontar números: receita prevista e arrecadada, despesa autorizada e executada, limites da LRF, aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, regularidade dos repasses à Câmara (CF, art. 29-A, § 2º) e situação previdenciária. O julgamento deve observar o contraditório e a ampla defesa do prefeito, cuja inobservância é causa frequente de anulação judicial do decreto legislativo.

1.9 Os efeitos da rejeição das contas: a inelegibilidade

A rejeição das contas não é ato inócuo. A Lei Complementar nº 64/1990 declara inelegíveis, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário” (art. 1º, I, “g”, com a redação da LC nº 135/2010).

Duas alterações legislativas recentes restringiram o alcance dessa hipótese, e o vereador deve conhecê-las para não alimentar expectativas equivocadas. A LC nº 184/2021 incluiu o § 4º-A, segundo o qual a inelegibilidade da alínea “g” “não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”. E a LC nº 219/2025 incluiu os §§ 4º-B e 4º-C, que definem o dolo, para esse fim, como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado exclusiva e cumulativamente nos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992”, não bastando a voluntariedade do agente, e afastam a incidência quando houver “mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito”.

A decisão sobre a inelegibilidade, ressalte-se, não é da Câmara: cabe à Justiça Eleitoral, no momento do registro de candidatura, verificar se a irregularidade reconhecida configura ato doloso de improbidade. À Câmara cabe julgar as contas com seriedade e fundamentação — e é essa fundamentação que permitirá, depois, a correta qualificação jurídica dos fatos.

1.10 Fiscalizar a execução: o controle contínuo

Alguns indicadores concentram risco e merecem monitoramento contínuo: o percentual de despesa com pessoal em relação ao limite; o volume de restos a pagar e sua evolução; o grau de execução das obras previstas na LOA; a aplicação dos mínimos de saúde e educação ao longo do exercício; e a regularidade dos repasses mensais ao Legislativo. Carvalho Filho observa que o controle deve ser, preferencialmente, preventivo e concomitante, e não apenas repressivo e posterior.⁵

A rotina eficaz acompanha a periodicidade dos próprios relatórios: a cada RREO e RGF publicado, a comissão de finanças (ou a comissão permanente equivalente) confronta o executado com o planejado e formaliza requerimentos sobre os desvios identificados. A LRF dá suporte expresso a essa rotina: o art. 9º, § 4º (com a redação da LC nº 200/2023), determina que, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o titular da pasta da Fazenda demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição “ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais”. Essas audiências são oportunidade privilegiada — e frequentemente desperdiçada — de fiscalização.

1.11 O controle interno como aliado da Câmara

O sistema de controle interno é obrigatório e tem, por expressa determinação constitucional, o dever de apoiar o controle externo (CF, art. 74, IV). Mais do que isso: “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (art. 74, § 1º) — regra que, por simetria, se aplica aos controladores municipais em relação ao Tribunal de Contas competente.

A Câmara pode e deve dialogar com o controle interno, requisitar seus relatórios — inclusive o relatório e o certificado que acompanham a prestação de contas anual — e usar suas constatações como ponto de partida da fiscalização. A LRF, aliás, atribui expressamente ao Poder Legislativo, “diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas”, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público a fiscalização do cumprimento de suas normas (art. 59, *caput*). O controlador interno é um aliado institucional, não um adversário.

5. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre controle da Administração Pública. Consulte-se a edição mais recente.

1.12 Transparência e Lei de Acesso à Informação

A transparência é a matéria-prima da fiscalização 4.0. A LC nº 131/2009 acrescentou à LRF a obrigação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (LRF, art. 48, § 1º, II, e art. 48-A). A Lei nº 12.527/2011 assegurou o acesso a informações públicas mediante pedido, com prazo de resposta de até vinte dias, prorrogável por mais dez mediante justificativa expressa (art. 11, §§ 1º e 2º).

O vereador que domina o portal de transparência e a LAI multiplica sua capacidade de fiscalizar: obtém dados sem depender da boa vontade do Executivo e cria uma trilha documental que poderá instruir futura representação. O Módulo V aprofunda o uso combinado desses instrumentos.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO I

1. Fiscalizar é dever constitucional da Câmara (CF, art. 31), exercido mediante controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas; a EC nº 139/2026 deu nova redação ao § 1º do art. 31.
2. Há três dimensões de controle — externo, interno e social —, complementares e insubstituíveis.
3. O vereador fiscaliza, não administra; e o poder de fiscalização com força vinculante é da Casa, não do parlamentar isoladamente (ADI 3.046).
4. O orçamento (PPA, LDO e LOA) é o objeto central do controle; a execução deve ser acompanhada ao longo do exercício, não apenas na prestação de contas.
5. LRF: pessoal até 54% da RCL no Executivo e 6% no Legislativo; alerta aos 90% e limite prudencial aos 95% do limite.
6. RREO (bimestral) e RGF (quadrimestral ou semestral nos municípios com menos de 50 mil habitantes) são as janelas da execução e estão disponíveis no SICONFI.
7. O art. 42 da LRF e o art. 359-C do CP vedam e punem a assunção de obrigação sem lastro nos dois últimos quadrimestres do mandato.
8. O parecer prévio é opinativo, mas só deixa de prevalecer por 2/3 da Câmara; não há julgamento ficto (Temas 157 e 835).
9. A rejeição das contas pode gerar inelegibilidade (LC 64/1990, art. 1º, I, “g”), nos limites dos §§ 4º-A a 4º-C.
10. O controle interno é aliado obrigatório; a transparência e a LAI são a matéria-prima da fiscalização.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que é juridicamente incorreto afirmar que a fiscalização das contas municipais “é tarefa do Tribunal de Contas”? Fundamente.
2. Uma lei orgânica municipal prevê que, se a Câmara não votar as contas em 60 dias, prevalecerá o parecer do Tribunal de Contas. A regra é compatível com a jurisprudência do STF?
3. O RGF do 2º quadrimestre revela despesa com pessoal do Executivo equivalente a 52% da RCL. Quais consequências decorrem da LRF?

-
4. Em setembro do último ano do mandato, o prefeito firma contrato de obra de R\$ 3 milhões, com pagamentos previstos para o exercício seguinte e caixa insuficiente. Que normas são potencialmente violadas?
 5. A Câmara pretende aprovar contas que o Tribunal de Contas recomendou rejeitar. Qual o quórum e quais cuidados procedimentais devem ser observados?

LEITURAS COMPLEMENTARES

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros — capítulos sobre a Câmara Municipal e a fiscalização financeira e orçamentária.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais — capítulos sobre orçamento e controle.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) — arts. 18 a 23, 42, 48 a 59.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais* — edição vigente, para a leitura do RREO e do RGF.

M Ó D U L O I I

Módulo II — Fiscalização de licitações e contratos sob a Lei nº 14.133/2021

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: Lei nº 14.133/2021, arts. 5º, 9º, 11, 18, 23, 74, 75, 82 a 86, 117, 124 a 126, 140 e 174; Decreto nº 12.807/2025; Código Penal, arts. 337-E a 337-P · Referências de controle: Tribunal de Contas da União

CASO DE ABERTURA — AS DISPENSAS “LOGO ABAIXO DO LIMITE”

O setor de compras da prefeitura faz, mês após mês, “dispensas de baixo valor” para o mesmo fornecedor de material de limpeza, sempre alguns reais abaixo do teto legal. No mesmo período, um contrato dito “emergencial” de coleta de lixo vem sendo renovado há 22 meses. Nenhuma dessas contratações passou por licitação. Um vereador recebe a denúncia de um empresário local que nunca consegue participar das compras do município.

Pergunta que orienta o módulo: onde a Câmara deve olhar primeiro — e com quais critérios objetivos distinguir a contratação direta legítima da fuga ao dever de licitar?

2.1 O que mudou com a Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 substituiu integralmente, após o período de transição, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (pregão) e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 (RDC). Mais do que trocar a numeração de artigos, a nova lei reorganizou todo o ciclo da contratação pública com ênfase em **planejamento, governança e responsabilidade dos agentes**. A regra permanece a mesma: contratar mediante licitação; a contratação direta é exceção, sujeita a processo formal e motivação.

O art. 5º enumera os princípios que regem a aplicação da lei — entre eles legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade e economicidade. O art. 11, por sua vez, define os objetivos do processo licitatório: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, assegurar tratamento isonômico, evitar contratações com sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução, e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Marçal Justen Filho observa que a nova lei desloca o eixo do controle meramente formal para o controle de resultados e da boa gestão do contrato.⁶ Para a fiscalização parlamentar, isso significa que não basta conferir se “o processo tem todas as folhas”: é preciso perguntar se a contratação foi bem planejada, se o preço é compatível com o mercado e se o objeto foi efetivamente entregue.

As três fases da contratação

O art. 17 enumera as fases do processo de licitação, em sequência: preparatória; de divulgação do edital; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal; e de homologação. Para fins didáticos, é útil agrupar o ciclo completo da contratação em três grandes etapas: a **preparatória**, em que se definem a necessidade, o objeto, a estimativa de preço e as regras do certame; a de **seleção do fornecedor**, que reúne as fases de divulgação a homologação; e a **contratual**, que vai da assinatura do contrato ao recebimento definitivo do objeto. Cada fase tem seus documentos próprios — e seus riscos próprios.

QUADRO 2.1 — FASES DA CONTRATAÇÃO, DOCUMENTOS-CHAVE E RISCOS TÍPICOS

Fase	Documentos que o vereador deve requerer	Riscos típicos
Preparatória	Documento de formalização da demanda; estudo técnico preliminar (ETP); termo de referência ou projeto básico; pesquisa de preços; matriz de riscos, quando exigida; parecer jurídico	Objeto superdimensionado; especificação dirigida; pesquisa de preços frágil ou montada; ausência de ETP
Seleção	Edital e anexos; comprovantes de publicação no PNCP; atas da sessão; propostas; documentos de habilitação; recursos e decisões	Exigências restritivas; prazos exíguos; inabilitações seletivas; conluio entre licitantes
Contratual	Contrato; portaria de designação do fiscal; relatórios de fiscalização; medições; notas fiscais; atestos; termos de recebimento; aditivos e apostilamentos	Pagamento por serviço não executado; aditivos excessivos; reequilíbrio indevido; prorrogações sem vantajosidade

2.2 Onde mora o risco: dispensa e inexigibilidade

A contratação direta ocorre por **inexigibilidade** (art. 74) ou por **dispensa** (art. 75). Na inexigibilidade, a competição é inviável — porque há fornecedor exclusivo, porque o serviço técnico especializado é de natureza predominantemente intelectual e prestado por profissional ou empresa de notória especialização, ou porque se trata de contratação de profissional do se-

6. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, comentários aos arts. 5º e 11. Consulte-se a edição mais recente.

tor artístico consagrado, entre outras hipóteses. Na dispensa, a competição seria possível, mas a lei autoriza que se deixe de licitar em razão do valor, da emergência ou de outras circunstâncias taxativamente enumeradas.

Em ambos os casos, o processo de contratação direta deve ser instruído, entre outros documentos, com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; estimativa de despesa; parecer jurídico e pareceres técnicos; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários; comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; razão da escolha do contratado; justificativa de preço; e autorização da autoridade competente (art. 72).

É nesse terreno que se concentram os desvios mais comuns nos municípios: dispensas fracionadas para fugir da licitação, inexigibilidades sem comprovação real de exclusividade ou de singularidade, e contratos emergenciais sem emergência verdadeira. A experiência dos órgãos de controle mostra que a fiscalização parlamentar ganha eficiência quando prioriza essas contratações, porque nelas a ausência de competição elimina o principal mecanismo natural de controle do preço.⁷

2.3 A dispensa por valor e o fracionamento da despesa

Os incisos I e II do art. 75 permitem a dispensa para contratações de pequeno valor. Os valores originais da lei (R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00) são atualizados anualmente por decreto. Para o exercício de 2026, o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, em vigor desde 1º de janeiro de 2026, fixou os seguintes valores:

QUADRO 2.2 — LIMITES DE DISPENSA POR VALOR VIGENTES EM 2026 (DECRETO Nº 12.807/2025)

Dispositivo	Objeto	Valor em 2026
Art. 75, I	Obras e serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores	R\$ 130.984,20
Art. 75, II	Outros serviços e compras	R\$ 65.492,11
Art. 75, § 7º	Manutenção de veículos da frota, incluído o fornecimento de peças (não se aplica o somatório do § 1º)	R\$ 10.478,74

Fonte: Decreto nº 12.807, de 29/12/2025, Anexo. Conferido no Portal da Legislação do Planalto em 13 out. 2026. Os valores são atualizados anualmente; confira sempre o decreto vigente.

O ponto decisivo para o fiscalizador está no § 1º do art. 75. Para aferir se uma contratação cabe no limite, devem ser observados “I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; II - o somatório da despesa realizada com obje-

7. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, capítulo sobre licitação (dispensa e inexigibilidade). Consulte-se a edição mais recente.

tos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade”. Em outras palavras: **o limite é anual e por ramo de atividade**, não por contratação isolada. Oito dispensas de R\$ 60 mil para material de limpeza, no mesmo exercício e na mesma unidade gestora, somam R\$ 480 mil — mais de sete vezes o limite do inciso II. Isso é fracionamento: a divisão artificial da despesa para enquadrá-la sucessivamente na faixa da dispensa.

O fracionamento não é mera irregularidade formal. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei é crime, tipificado no art. 337-E do Código Penal (incluído pela própria Lei nº 14.133/2021), com pena de reclusão de quatro a oito anos e multa. E pode configurar ato de improbidade, se demonstrado o dolo.

ATENÇÃO — O FRACIONAMENTO NÃO DEPENDE DE MÁ-FÉ APARENTE

O somatório do § 1º do art. 75 é critério objetivo. Ainda que cada dispensa isolada pareça regular, a soma no exercício, por unidade gestora e por ramo de atividade, define se o limite foi respeitado. Ao requerer informações, peça a relação de *todas* as contratações diretas do exercício, por objeto e por fornecedor — e não apenas o processo que motivou a denúncia. Lembre-se também de que, segundo o § 4º do art. 75, essas contratações serão preferencialmente pagas por cartão de pagamento, “cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”.

2.4 Contratos emergenciais e a “emergência fabricada”

O inciso VIII do art. 75 autoriza a dispensa “nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”. Mas a lei impõe três limites claros: a dispensa vale somente para os bens necessários ao atendimento da situação e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas “no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade”; e ficam “vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso”.

O caso de abertura deste módulo — coleta de lixo “emergencial” renovada por 22 meses — viola frontalmente essa regra. Mais grave ainda é a chamada **emergência fabricada**: aquela que decorre da própria desídia do gestor, que deixou o contrato anterior vencer sem providenciar a licitação a tempo. A lei, no § 6º do art. 75, determina que, nesses casos, seja apurada a responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial — o que reforça o dever da Câmara de requerer a cronologia dos fatos: quando venceu o contrato anterior, quando foi iniciado o processo licitatório, por que não foi concluído.

JURISPRUDÊNCIA — STF, ADI 6.890 (ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021)

STF — ADI 6.890, Tribunal Pleno (sessão virtual de 30/08 a 06/09/2024), Rel. Min. Cristiano Zanin, pedido julgado parcialmente procedente, por unanimidade, para conferir interpretação conforme ao art. 75, VIII.

Tese (trecho): “*É constitucional a vedação à recontratação de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública... A vedação incide na recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva... e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública...*”

Aplicação: a renovação, por 22 meses, do contrato emergencial de coleta de lixo fundado na mesma situação extrapola o prazo legal e não encontra amparo nem na interpretação conforme fixada pelo STF.

2.5 Atas de registro de preços e a adesão (“carona”)

O sistema de registro de preços (arts. 82 a 86) permite registrar preços para contratações futuras, conforme a necessidade, dentro do prazo de validade da ata. A adesão — o popular “carona” — autoriza que órgão ou entidade não participante utilize ata de outro órgão, desde que demonstrados o benefício e a compatibilidade dos preços, observados limites quantitativos fixados no art. 86.

Trata-se de ferramenta útil, que reduz custos administrativos. Mas também abriga desvios quando substitui o planejamento próprio: o município adere a uma ata registrada a centenas de quilômetros, com quantitativos desproporcionais à sua necessidade e sem pesquisa de preços que comprove a vantajosidade. O fiscalizador deve verificar: houve justificativa da adesão e comparação com preços de mercado? Os quantitativos são compatíveis com a real necessidade do município? Os limites de adesão foram respeitados? Ata de registro não é cheque em branco.

2.6 Sobrepreço, superfaturamento e a pesquisa de preços

A própria Lei nº 14.133/2021 define os conceitos (art. 6º, LVI e LVII). **Sobrepreço** é o preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado. **Superfaturamento** é o dano efetivamente provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, pela medição de quantidades superiores às executadas, pela deficiência na execução que resulte em diminuição da qualidade, por alterações no orçamento que desequilibrem o contrato em favor do contratado, ou por outras alterações de cláusulas que causem pagamentos antecipados ou prorrogações injustificadas.

A raiz de ambos costuma ser uma pesquisa de preços frágil ou dirigida. O art. 23 exige que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas. Para compras e serviços em geral, o § 1º prevê parâmetros que podem ser adotados de forma combinada ou não: composição de custos unitários com base em sistemas oficiais (como o PAINEL DE PREÇOS), contratações similares feitas pela Administração Pública, utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, pesquisa direta com fornecedores e pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas. Para obras e serviços de engenharia, o § 2º dá preferência aos sistemas SICRO e SINAPI.

O vereador não precisa ser especialista para identificar sinais de alerta: pesquisa baseada exclusivamente em cotações de empresas do mesmo grupo ou com o mesmo endereço; cotações com formatação idêntica; ausência de consulta ao PNCP e a contratações similares; e preço contratado sistematicamente acima do praticado por municípios vizinhos para o mesmo objeto.

CONCEITO — SOBREPREÇO X SUPERFATURAMENTO

Sobrepreço é *potencial*: está no orçamento ou no contrato, antes do pagamento. **Superfaturamento** é *dano efetivo*: ocorre quando se paga mais do que o devido ou por aquilo que não foi entregue. Todo superfaturamento por preço pressupõe um sobrepreço anterior; mas nem todo superfaturamento decorre de preço — ele pode decorrer de medição inflada ou de serviço não prestado.

2.7 Fiscalização e gestão do contrato

Assinado o contrato, começa a fase que mais gera prejuízo quando negligenciada. O art. 117 determina que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, que anotarão em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. O recebimento do objeto, por sua vez, é feito em duas etapas — provisório e definitivo — nos termos do art. 140.

Pagar por serviço não executado é das irregularidades mais graves e mais comuns. A Câmara pode requerer a portaria de designação do fiscal, os relatórios de fiscalização, as medições, os atestados e os termos de recebimento, e confrontá-los com o efetivamente pago, consultando o portal de transparência. Divergências entre o atestado e a realidade física — obra que consta como concluída, mas não existe; serviço de limpeza “prestado” em prédio fechado — são indício robusto de superfaturamento.

REFERÊNCIA DE CONTROLE — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (SÍNTESE DO AUTOR)

A jurisprudência recente do TCU tem reforçado a responsabilização pessoal do fiscal do contrato. No Acórdão 6.138/2025 – 1ª Câmara, o Tribunal qualificou como erro grosseiro o atesto de serviço não realizado; no Acórdão 605/2026 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antonio Anastasia), o fiscal foi condenado a ressarcir o dano decorrente de pagamentos indevidamente atestados.

Síntese do autor — os acórdãos foram localizados nos repositórios do TCU; o texto acima não é transcrição literal das ementas.

2.8 Aditivos, reequilíbrio e os limites legais

Alterações contratuais são legítimas, mas contidas. O art. 124 admite alterações unilaterais pela Administração — qualitativas (modificação do projeto ou das especificações) e quantitativas (acréscimo ou diminuição do objeto) — e alterações por acordo entre as partes. O art. 125 fixa o limite das alterações unilaterais: o contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, “acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)”.

O **reequilíbrio econômico-financeiro** (art. 124, II, “d”) repõe a equação original do contrato diante de fatos imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis, que tornem a execução excessivamente onerosa — força maior, caso fortuito, fato do príncipe. Não se confunde com aumento imotivado de preço, nem com o reajuste (atualização periódica por índice previsto no contrato) ou a repactuação (para serviços contínuos com dedicação de mão de obra).

Aditivos sucessivos que fazem o valor de um contrato crescer muito além do original são sinal claro de planejamento deficiente ou de direcionamento: a empresa vence com preço baixo e “recupera” a margem nos aditivos. O fiscalizador deve requerer a justificativa técnica de cada aditivo, a planilha comparativa entre os quantitativos originais e os aditados, e verificar se os acréscimos respeitaram o limite de 25% (ou 50%).

ATENÇÃO — O LIMITE DE 25% E O ENTENDIMENTO DO TCU

No Acórdão 1.753/2026 – Plenário, proferido em processo de consulta (Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 1º/07/2026), o TCU afirmou que o limite de 25% é a regra para as alterações quantitativas, mas admitiu exceção em situação consensual devidamente justificada — o que significa que o limite não foi tratado como vedação absoluta para alterações bilaterais. Em sentido complementar, o Acórdão 1.643/2024 – Plenário estabeleceu condições para o apostilamento e afirmou que acréscimos e supressões devem ser computados separadamente, sem compensação entre si. *Síntese do autor.* Na dúvida, a regra prudente para o município continua sendo a observância estrita dos percentuais do art. 125.

2.9 Sinais de direcionamento do edital

O direcionamento aparece já na fase preparatória: exigências de habilitação desnecessárias e restritivas, especificações que apontam para uma única marca, prazos exíguos para apresentação de propostas, visita técnica obrigatória sem justificativa, cláusulas que só um fornecedor atende. O efeito é reduzir a competição a um vencedor pré-escolhido.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; que estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato. A indicação de marca, por sua vez, só é admitida nas hipóteses e com as justificativas previstas no art. 41.

O fiscalizador atento compara o objeto com o mercado: há exigências sem relação com a necessidade? O número de concorrentes é sistematicamente baixo? É sempre o mesmo vencedor? As empresas perdedoras têm sócios em comum com a vencedora? Esses indícios justificam requerimento e, se persistirem, representação ao Tribunal de Contas.

2.10 Roteiro para fiscalizar uma licitação ou contratação direta

Fiscalizar licitação não exige ser engenheiro ou contador: exige método e leitura atenta do processo. Peça o processo completo, não apenas a nota de empenho ou o extrato publicado. O roteiro a seguir cobre a maior parte dos riscos.

QUADRO 2.3 — CHECKLIST DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES

#	Verificação	Fundamento / sinal de alerta
1	Existe documento de formalização da demanda e estudo técnico preliminar que justifiquem a necessidade?	Arts. 12, VII, e 18, I e § 1º — ausência indica contratação sem planejamento
2	A pesquisa de preços usa fontes idôneas e diversificadas?	Art. 23 — cotações só de empresas ligadas entre si
3	A modalidade ou a hipótese de contratação direta está corretamente enquadrada?	Arts. 28, 74 e 75 — enquadramento genérico, sem inciso
4	Houve ampla publicidade, inclusive no PNCP?	Arts. 54 e 174 — ausência no PNCP
5	Somadas as contratações do mesmo ramo no exercício, o limite de dispensa foi respeitado?	Art. 75, § 1º — fracionamento
6	Na emergência: a urgência é real, o prazo é de até um ano e não houve prorrogação?	Art. 75, VIII e § 6º — emergência fabricada
7	Há fiscal designado e registros de fiscalização?	Arts. 117 e 140 — atestos genéricos, sem medição
8	Os aditivos estão justificados e dentro dos limites?	Arts. 124 e 125 — crescimento desproporcional do valor

2.11 O PNCP e os portais como ferramenta

O art. 174 cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), “sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos”. No PNCP estão disponíveis, para consulta pública, planos de contratações anuais, editais, atas de registro de preços e contratos de todo o país.

Essa centralização é uma revolução silenciosa para a fiscalização municipal. Pela primeira vez, o vereador pode comparar, com poucos cliques, quanto o seu município pagou por determinado item e quanto pagaram os municípios vizinhos — sem depender de informação fornecida pelo próprio fiscalizado. Aliado ao portal de transparência local e ao Painel de Preços, o PNCP dá base objetiva para questionar sobrepreços e contratações suspeitas.

2.12 Quando e como representar ao Tribunal de Contas

Esgotada a via do requerimento de informação — ou diante de indício robusto de dano em curso —, o caminho é a representação ao Tribunal de Contas. Ela deve ser objetiva: identificar o representante, descrever o fato com clareza, indicar a norma violada e, sobretudo, juntar os documentos que sustentam o indício (cópias do processo, extratos do portal, comparati-

vos de preços do PNCP, respostas ou o silêncio do Executivo). Havendo risco de dano iminente, pode-se requerer, fundamentadamente, medida cautelar de suspensão do certame ou do pagamento.

A Lei nº 14.133/2021 reforçou esse caminho: qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica pode representar aos órgãos de controle interno ou ao Tribunal de Contas contra irregularidades na aplicação da lei (art. 170, § 4º). Representação vaga, sem prova, tende a ser arquivada; a bem instruída pode gerar cautelar, auditoria e, ao final, imputação de débito e multa. O Módulo VI detalha a interlocução com o Tribunal de Contas.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO II

1. A Lei nº 14.133/2021 enfatiza planejamento, governança e responsabilidade dos agentes; a licitação é regra, a contratação direta, exceção.
2. As contratações diretas (arts. 74 e 75) concentram o maior risco e devem ser fiscalizadas prioritariamente.
3. Limites de dispensa em 2026 (Decreto nº 12.807/2025): R\$ 130.984,20 (art. 75, I) e R\$ 65.492,11 (art. 75, II).
4. O limite é aferido pelo somatório anual, por unidade gestora e por ramo de atividade (art. 75, § 1º); a divisão artificial é fracionamento.
5. A dispensa emergencial vale por até um ano, vedadas a prorrogação e a recontração; a emergência fabricada exige apuração de responsabilidade.
6. Sobrepreço é potencial; superfaturamento é dano efetivo. A raiz costuma estar na pesquisa de preços (art. 23).
7. A execução deve ser acompanhada por fiscal designado, com registros e recebimento provisório e definitivo (arts. 117 e 140).
8. Alterações unilaterais: até 25% (50% para acréscimos em reforma de edifício ou equipamento) — art. 125.
9. O PNCP permite comparar preços entre municípios sem depender do fiscalizado.
10. Contratar diretamente fora das hipóteses legais é crime (CP, art. 337-E).

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Em 2026, a prefeitura fez seis dispensas de R\$ 60 mil cada para aquisição de material de expediente, todas na mesma unidade gestora. Há irregularidade? Fundamente com o dispositivo legal.
2. Um contrato emergencial de transporte escolar firmado em fevereiro foi prorrogado em dezembro “até a conclusão da licitação”. Analise a validade da prorrogação.
3. Diferencie sobrepreço de superfaturamento e indique um documento que o vereador pode requerer para detectar cada um.
4. Uma obra de construção de escola recebeu aditivos que elevaram seu valor em 41%. Que verificações a Câmara deve fazer?

5. Por que a criação do PNCP alterou a capacidade de fiscalização das Câmaras Municipais?

LEITURAS COMPLEMENTARES

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais — comentários aos arts. 72 a 75 e 124 a 126.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. Brasília: TCU — edição vigente, disponível no portal do Tribunal.

BRASIL. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025 — atualização dos valores da Lei nº 14.133/2021.

MÓDULO III

Módulo III — Gestão de pessoal: limites de despesa, concursos e nepotismo

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 29-A, 37, II, V, IX e § 2º, 169 e 198, § 4º; LC nº 101/2000, arts. 18 a 23; Lei nº 11.350/2006 · Jurisprudência: STF, Súmula Vinculante 13; Temas 66, 161, 308, 612, 784, 1.000 e 1.010; Rcl 6.650 MC-AgR

CASO DE ABERTURA — TRÊS PROBLEMAS EM UMA SÓ FOLHA

A folha de pagamento da prefeitura cresce a cada ano e já se aproxima do limite da LRF. Ao examiná-la, a Câmara percebe que vários cargos comissionados de “assessor” são ocupados por parentes de secretários, com atribuições como “atendimento ao público” e “digitação”. Além disso, há “contratos temporários” para professores e agentes de saúde renovados há mais de três anos, enquanto aprovados no último concurso aguardam nomeação.

Pergunta que orienta o módulo: quais desses fatos são irregulares, com base em quais normas e precedentes — e qual a ordem correta de providências?

3.1 Despesa com pessoal: o limite da LRF e seus gatilhos

A folha é, quase sempre, a maior despesa do município. Por isso a Constituição determinou que a despesa com pessoal ativo e inativo não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar (art. 169), e a LRF os fixou com rigidez: no Município, 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III), sendo “6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver” e “54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo” (art. 20, III).

A verificação é quadrimestral (art. 22, *caput*), ou semestral nos municípios com menos de 50 mil habitantes que optarem por essa periodicidade (art. 63, I). E há gatilhos antes do teto, que o fiscalizador deve acompanhar no RGF:

QUADRO 3.1 — GATILHOS DA DESPESA COM PESSOAL NO EXECUTIVO MUNICIPAL

Nível	% da RCL (Executivo)	Consequência
Alerta	48,6% (90% do limite)	O Tribunal de Contas alerta o Poder (LRF, art. 59, § 1º, II)
Limite prudencial	51,3% (95% do limite)	Vedações do art. 22, parágrafo único: vantagens e reajustes (ressalvas legais), criação de cargos, alteração de carreira com aumento de despesa, provimento e contratação (salvo reposições em educação, saúde e segurança), hora extra
Limite máximo	54%	Recondução em dois quadrimestres, com ao menos 1/3 no primeiro (art. 23), sob pena das sanções institucionais do § 3º

Elaboração do autor a partir da LC nº 101/2000. No Legislativo, os percentuais correspondentes são 5,4% (alerta), 5,7% (prudencial) e 6% (máximo).

Ultrapassado o limite máximo, o art. 23 determina que “o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”. Essas providências seguem uma ordem constitucional: primeiro, redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; depois, exoneração dos servidores não estáveis; somente então, se insuficientes as medidas anteriores, a perda do cargo de servidor estável, mediante ato normativo motivado. Não alcançada a redução no prazo, e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, nem contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, § 3º, com a redação da LC nº 178/2021).

O papel da Câmara aqui é cobrar o **plano de recondução** e acompanhar sua execução quadrimestre a quadrimestre. Um Executivo acima do limite que, no mesmo período, cria cargos comissionados ou concede reajustes seletivos está descumprindo frontalmente a LRF — e o fato deve ser documentado e comunicado ao Tribunal de Contas.

3.2 Cargo em comissão x cargo efetivo

A regra constitucional é o ingresso por concurso público: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (CF, art. 37, II). O cargo em comissão é exceção e, segundo o inciso V, as funções de confiança e os cargos em comissão “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

O desvio mais comum nos municípios é transformar o comissionado em substituto do concurso: criar dezenas de cargos de “assessor” para funções meramente burocráticas ou operacionais, preenchidas por indicação política. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.010 da repercussão geral, sistematizou em quatro requisitos os parâmetros constitucionais para a criação desses cargos. É, provavelmente, o precedente mais útil para a fiscalização de pessoal nas Câmaras.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 1.010 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 1.041.210/SP (Tema 1.010), Plenário Virtual, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018 (reafirmação de jurisprudência), publicado no DJe de 22/05/2019.

Tese: “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

Cada um dos quatro requisitos oferece um ponto de verificação objetivo. O vereador pode requerer a lei de criação dos cargos e verificar: as atribuições estão descritas na própria lei, de forma clara (item “d”)? São realmente de direção, chefia ou assessoramento, ou burocráticas e operacionais (item “a”)? Qual a proporção entre comissionados e efetivos no município (item “c”)? Di Pietro adverte que o cargo em comissão não pode ser utilizado para burlar a exigência de concurso em funções de natureza permanente e técnica.⁸

3.3 Contratação temporária e terceirização

O art. 37, IX, da Constituição prevê que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Renovar contratos temporários por anos, para funções permanentes, descaracteriza o instituto e mascara a ausência de concurso. O STF fixou, no Tema 612, os requisitos cumulativos para que a contratação temporária seja válida.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 612 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 658.026/MG (Tema 612), Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/04/2014, publicado no DJe de 31/10/2014. Caso oriundo do Município de Bertópolis/MG, com modulação de efeitos.

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

8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, capítulo sobre agentes públicos (cargos em comissão). Consulte-se a edição mais recente.

A terceirização, por sua vez, é lícita para atividades de apoio, mas não pode substituir servidores em atividades típicas de Estado nem servir para burlar os limites da LRF. Como visto no Módulo I, os contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos são contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (LRF, art. 18, § 1º) — e, portanto, entram no cômputo do limite.

3.4 Provimento sem concurso: nulidade e efeitos

A Constituição é explícita: “A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei” (art. 37, § 2º). O STF, no Tema 308, definiu os efeitos dessa nulidade sobre o vínculo do contratado.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 308 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 705.140/RS (Tema 308), Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 28/08/2014, publicado no DJe de 05/11/2014.

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

Para o fiscalizador, cada contratação irregular é uma dupla irregularidade: viola o art. 37, II, e onera o limite de pessoal, gerando, ainda, passivo de FGTS para o município. A correção passa pela realização de concurso e, quando cabível, pela responsabilização da autoridade que deu causa à contratação.

3.5 Concursos, aprovados e preterição

Concursos e processos seletivos devem ser públicos, impessoais e transparentes. O fiscalizador deve acompanhar os prazos de validade, a ordem de classificação e, especialmente, a eventual preterição de aprovados por contratações temporárias ou comissionadas para as mesmas funções. O STF tem dois precedentes centrais sobre o tema.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMAS 161 E 784 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 598.099/MS (Tema 161), Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/08/2011, publicado no DJe de 03/10/2011. Tese: “*O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação.*”

STF — RE 837.311/PI (Tema 784), Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, mérito julgado em 14/10/2015, tese fixada em 09/12/2015, publicado no DJe de 18/04/2016. Trecho da tese: “*O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato.*”

A contratação de temporários para as mesmas funções de um cargo para o qual há aprovados aguardando nomeação, dentro do prazo de validade do concurso, é um dos comportamentos que podem revelar a “inequívoca necessidade de nomeação” referida no Tema 784. Para a Câmara, a constatação desse quadro justifica requerimento e, persistindo, comunicação ao Ministério Público.

Merece atenção especial o regime dos **agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias**. A Constituição dispõe que “os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação” (art. 198, § 4º), regime disciplinado pela Lei nº 11.350/2006. Trata-se de necessidade permanente: substituir o processo seletivo público por contratos temporários sucessivos é irregularidade frequente nos municípios.

3.6 Nepotismo e a Súmula Vinculante 13

O nepotismo — a nomeação de parentes para cargos de confiança — viola os princípios da moralidade e da impessoalidade. O STF consolidou a vedação na Súmula Vinculante 13, editada a partir do julgamento do RE 579.951/RN, no qual o Tribunal afirmou que a proibição decorre diretamente da Constituição, independentemente de lei local.

JURISPRUDÊNCIA — STF, SÚMULA VINCULANTE 13 E TEMA 66

Súmula Vinculante 13 (DJe de 29/08/2008): “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

STF — RE 579.951/RN (Tema 66), Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/08/2008, publicado no DJe de 24/10/2008. Tese: “A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.”

A súmula tem alcance mais amplo do que muitos imaginam. Não se limita aos parentes da autoridade que assina o ato de nomeação: alcança também os parentes, até o terceiro grau, de *servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento*. E abrange expressamente o “ajuste mediante designações recíprocas” — o chamado **nepotismo cruzado**, em que autoridades trocam nomeações de parentes entre si para contornar a vedação. O que importa é o resultado: um parente beneficiado por designação que só existiu em razão do vínculo familiar.

QUADRO 3.2 — GRAUS DE PARENTESCO ALCANÇADOS PELA SV 13 (ATÉ O 3º GRAU)

Grau	Linha reta e colateral (consanguíneos)	Por afinidade
1º grau	Pais e filhos	Sogros, genro, nora, padrasto, madrastra, enteados
2º grau	Avós, netos e irmãos	Avós e netos do cônjuge; cunhados
3º grau	Bisavós, bisnetos, tios e sobrinhos	Bisavós e bisnetos do cônjuge ou companheiro

Elaboração do autor, com base nos arts. 1.591 a 1.595 do Código Civil. Cônjuge e companheiro são expressamente alcançados pela súmula. Na linha colateral, a afinidade limita-se aos irmãos do cônjuge ou companheiro (cunhados), conforme o § 1º do art. 1.595. Primos são parentes colaterais de 4º grau e, por isso, não estão abrangidos pela literalidade da SV 13.

3.7 A exceção dos cargos políticos e o Tema 1.000

A jurisprudência do STF construiu, desde 2008, uma distinção entre cargos administrativos (alcançados pela SV 13) e cargos de natureza política, como os de secretário municipal. O precedente de referência é a Rcl 6.650 MC-AgR/PR, em que o Plenário afastou a aplicação da súmula à nomeação de irmão do governador para o cargo de Secretário de Estado.

JURISPRUDÊNCIA — STF, RCL 6.650 MC-AgR/PR

STF — Rcl 6.650 MC-AgR/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 16/10/2008, publicado no DJe de 21/11/2008, por maioria.

Trecho do voto da relatora, reproduzido no portal do STF na página da Súmula Vinculante 13: “As nomeações para cargos políticos não se subsumem às hipóteses elencadas nessa súmula. Daí a impossibilidade de submissão do caso do reclamante, nomeação para o cargo de Secretário Estadual de Transporte, agente político, à vedação imposta pela Súmula Vinculante 13, por se tratar de cargo de natureza eminentemente política.”

Essa orientação, contudo, **está em revisão no próprio STF**, e o vereador precisa conhecer o estado atual do debate. O Tema 1.000 da repercussão geral (RE 1.133.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux) discute justamente a aplicação da SV 13 a cargos de natureza política. O julgamento começou em outubro de 2025; em 15/04/2026, o relator reajustou seu voto e propôs tese que estende a vedação aos cargos de Ministro de Estado, Secretário Estadual e Secretário Municipal, ressalvada a hipótese de comprovação motivada, no ato da nomeação, de que terceiros aptos declinaram da indicação. Houve divergências quanto à parte final da tese, e o Ministro Gilmar Mendes pediu vista; os autos foram devolvidos em 19/08/2026, mas, até a data de corte desta apostila (13/10/2026), o julgamento não havia sido retomado e **não há tese fixada**.

ATENÇÃO — COMO ORIENTAR A CÂMARA ENQUANTO O TEMA 1.000 NÃO É CONCLUÍDO

Até a conclusão do Tema 1.000, permanece a orientação da Rcl 6.650 MC-AgR, segundo a qual cargos de natureza política, em regra, não se submetem à SV 13. Mas a própria jurisprudência sempre ressaltou situações de fraude à lei, de nepotismo disfarçado sob rótulo político e de manifesta falta de qualificação técnica do nomeado. Na prática: (1) não trate como automaticamente lícita a nomeação de parente para secretaria; (2) verifique se o cargo é efetivamente de secretário, com atribuições políticas, ou um cargo administrativo com nome pomposo; (3) acompanhe o andamento do Tema 1.000 no portal do STF antes de qualquer representação baseada nesse ponto, porque a tese pode mudar a qualquer momento.

3.8 Os limites de despesa da própria Câmara

A fiscalização também se volta para dentro. O art. 29-A da Constituição limita a despesa total do Poder Legislativo municipal — “incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas” (redação da EC nº 109/2021) — a percentuais do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior. E o § 1º acrescenta: “A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

QUADRO 3.3 — LIMITES DE DESPESA TOTAL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL (CF, ART. 29-A, COM A REDAÇÃO DAS EC Nº 58/2009 E 109/2021)

População do Município	Limite (% da base do art. 29-A)
Até 100.000 habitantes	7%
Entre 100.000 e 300.000 habitantes	6%
Entre 300.001 e 500.000 habitantes	5%
Entre 500.001 e 3.000.000 de habitantes	4,5%
Entre 3.000.001 e 8.000.000 de habitantes	4%
Acima de 8.000.001 habitantes	3,5%

As consequências do descumprimento são distintas conforme o agente. Constitui crime de responsabilidade do **Prefeito** efetuar repasse que supere esses limites, não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária (§ 2º). E “constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo” (§ 3º) — isto é, ao limite de 70% com folha. O vereador consciente fiscaliza também o próprio Legislativo: essa coerência é o que legitima a cobrança dirigida ao Executivo.

3.9 Como fiscalizar a folha e o quadro de pessoal

Comece pelo RGF: qual o percentual de despesa com pessoal e a que distância do limite? Depois, requeira o quadro de pessoal: quantos efetivos, quantos comissionados, quantos temporários e quantos terceirizados em substituição de servidores. A desproporção entre comissionados e efetivos é o primeiro alerta, à luz do item “c” do Tema 1.010.

Em seguida, requeira as leis de criação dos cargos comissionados e confira se as atribuições estão descritas na própria lei e se são realmente de direção, chefia ou assessoramento. Cargo comissionado que executa tarefa operacional é indício de burla ao concurso. Para os temporários, requeira a lei autorizadora, os contratos e suas renovações, e confronte com os requisitos do Tema 612. Para o concurso vigente, requeira a lista de aprovados e de nomeados, e verifique se há temporários nas mesmas funções.

QUADRO 3.4 — CHECKLIST DE NEPOTISMO

#	Providência
1	Obter a relação nominal dos ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas (portal da transparência ou requerimento).
2	Obter a relação das autoridades com poder de nomeação e dos servidores em cargos de direção, chefia ou assessoramento.
3	Cruzar sobrenomes, endereços e vínculos conhecidos; considerar parentes por afinidade, que têm sobrenomes distintos.
4	Investigar designações recíprocas entre secretarias ou entre Poderes (nepotismo cruzado).
5	Verificar a natureza do cargo — administrativo ou político — e o estado atual do Tema 1.000.
6	Confirmado o parentesco em cargo administrativo: requerimento pela exoneração; na inércia, representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

3.10 Medidas ao constatar irregularidade em pessoal

Constatado excesso de despesa, cobre o plano de recondução e acompanhe sua execução no RGF seguinte. Constatado nepotismo, provimento sem concurso ou contratação temporária irregular, formalize requerimento pela correção e, persistindo a irregularidade, represente aos órgãos de controle. Carvalho Filho lembra que a moralidade administrativa é princípio autônomo e sindicável, cuja violação autoriza controle judicial e responsabilização.⁹

Documente tudo: relação de nomeados, leis de criação de cargos, RGF, respostas do Executivo. É essa trilha documental que dá força à representação e protege o vereador da alegação de perseguição política. Lembre-se de que a Súmula Vinculante tem efeito vinculante para toda a Administração Pública (CF, art. 103-A): o ato que a contraria pode ser impugnado diretamente no STF por reclamação, por quem tenha legitimidade para tanto.

9. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre princípios da Administração Pública (moralidade). Consulte-se a edição mais recente.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO III

1. Pessoal no Município: 60% da RCL (54% Executivo, 6% Legislativo); alerta aos 90% e limite prudencial aos 95% do limite.
 2. Excedido o limite, recondução em dois quadrimestres (1/3 no primeiro), na ordem do art. 169, §§ 3º e 4º, da CF.
 3. Cargos em comissão: apenas direção, chefia e assessoramento; confiança; proporcionalidade; atribuições descritas na lei (Tema 1.010).
 4. Contratação temporária exige lei, prazo, necessidade temporária, interesse excepcional e indispensabilidade (Tema 612).
 5. Contratação sem concurso é nula: apenas saldo de salário e FGTS (Tema 308).
 6. Aprovado dentro das vagas tem direito à nomeação (Tema 161); preterição arbitrária gera direito também aos excedentes (Tema 784).
 7. Nepotismo é vedado diretamente pela Constituição (Tema 66 e SV 13), inclusive na forma cruzada.
 8. Cargos políticos: a orientação da Rcl 6.650 está em revisão no Tema 1.000, ainda sem tese fixada em 13/10/2026.
 9. A Câmara também tem limites (art. 29-A): despesa total por faixa populacional e 70% com folha; desrespeitar os 70% é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara.
-

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. A lei municipal cria 40 cargos de “assessor técnico” com a atribuição de “executar tarefas de apoio administrativo”. Analise a validade à luz do Tema 1.010.
2. O RGF do Executivo aponta despesa com pessoal de 52,1% da RCL. Quais vedações incidem e quem deve emitir o alerta?
3. O Secretário de Obras nomeia o irmão do Secretário de Saúde para cargo de assessoria; este nomeia a esposa do Secretário de Obras. Há nepotismo? Qual o fundamento?
4. O prefeito nomeia seu irmão Secretário Municipal de Finanças. Qual o tratamento atual da questão no STF e que cautela a Câmara deve adotar?
5. Professores temporários são contratados há quatro anos consecutivos, enquanto há aprovados no concurso vigente aguardando nomeação. Quais precedentes do STF se aplicam?

LEITURAS COMPLEMENTARES

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense — capítulo sobre agentes públicos.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas — capítulos sobre servidores públicos e princípios.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF* — página da Súmula Vinculante 13, com a jurisprudência selecionada. Disponível no portal do STF.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Andamento do Tema 1.000 da repercussão geral (RE 1.133.118/SP). Disponível no portal do STF.

M Ó D U L O I V

Módulo IV — Áreas sociais e repasses a entidades: saúde, educação e o MROSC

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 198, § 2º, III, 204, 212 e 212-A; LC nº 141/2012; EC nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020 (Fundeb); Lei nº 8.742/1993 (LOAS); Lei nº 13.019/2014 (MROSC)

CASO DE ABERTURA — A ASSOCIAÇÃO QUE NUNCA PRESTOU CONTAS

O prefeito anuncia, em solenidade, um repasse de R\$ 400 mil a uma associação comunitária para “ações socioeducativas”. Um vereador descobre que a entidade foi criada há oito meses, que seu presidente é cunhado do Secretário de Assistência Social, que não houve chamamento público e que a mesma associação recebeu R\$ 150 mil no ano anterior sem jamais prestar contas. No mesmo exercício, os dados do SIOPE indicam que o município aplicou 23,8% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pergunta que orienta o módulo: como a Câmara verifica, com dados objetivos, a aplicação dos mínimos constitucionais e a regularidade dos repasses ao terceiro setor?

4.1 Os mínimos constitucionais de saúde e educação

A Constituição vincula parcela das receitas às áreas sociais essenciais. Em educação, o art. 212 determina que os Municípios apliquem, anualmente, “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Em saúde, o art. 198, § 2º, III, remete a percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos municipais e das transferências constitucionais, e a LC nº 141/2012 fixa o mínimo municipal em 15%.

O art. 7º da LC nº 141/2012 recebeu nova redação pela LC nº 227/2026, adaptando a base de cálculo à reforma tributária: “Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159 e da receita distribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal”. Na transição para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), portanto, a parcela municipal desse imposto passa a integrar a base do mínimo da saúde.

Não aplicar o mínimo é irregularidade grave, com reflexo direto no parecer prévio sobre as contas do prefeito e, potencialmente, na elegibilidade do gestor. Verificar o cumprimento desses percentuais é a primeira tarefa da fiscalização das áreas sociais — e, felizmente, é uma das de menor complexidade técnica, porque os dados estão disponíveis em sistemas nacionais.

QUADRO 4.1 — MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS E FONTES DE CONFERÊNCIA

Área	Mínimo	Base normativa	Onde conferir
Educação (MDE)	25% da receita de impostos e transferências	CF, art. 212	SIOPE (FNDE); anexo do RREO; parecer prévio do TC
Saúde (ASPS)	15% da base do art. 7º da LC 141/2012	CF, art. 198, § 2º, III; LC 141/2012, art. 7º (red. LC 227/2026)	SIOPS (Ministério da Saúde); anexo do RREO; parecer prévio do TC
Fundeb — remuneração	70% dos recursos anuais do Fundo	Lei 14.113/2020, art. 26	SIOPE; parecer do conselho do Fundeb

4.2 O Fundeb e o financiamento da educação básica

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que incluiu o art. 212-A na Constituição, e é regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. É o principal mecanismo de financiamento da educação básica nos municípios.

A lei impõe destinação mínima à remuneração dos profissionais. Segundo o art. 26, excluídos os recursos da complementação-VAAR, “proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício”. O fiscalizador deve acompanhar a aplicação desses recursos, o cumprimento do piso salarial profissional nacional do magistério e a atuação do **conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb**, instância de fiscalização obrigatória que deve emitir parecer sobre a prestação de contas dos recursos do Fundo.

Um ponto de atenção: os recursos do Fundeb devem ser movimentados em conta específica e aplicados exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Pagamentos de despesas alheias à educação com recursos do Fundo — como festas, obras de outras secretarias ou folha de servidores cedidos a outros órgãos — são irregularidades recorrentes nos relatórios dos Tribunais de Contas.

4.3 Fundos, conselhos e controle social

Saúde, educação e assistência social operam por meio de fundos específicos e são acompanhados por conselhos com participação da sociedade. Os **fundos** garantem a vinculação e a rastreabilidade dos recursos; os **conselhos**, o controle social. A Constituição consagra, na assistência social, a “participação da população, por meio de organizações representativas,

na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II), e a LC nº 141/2012 determina que os recursos da saúde sejam movimentados por meio do fundo de saúde, sob fiscalização do respectivo conselho.

A fiscalização parlamentar ganha muito ao dialogar com esses conselhos. Eles conhecem de perto a execução, produzem atas e pareceres e, frequentemente, são os primeiros a perceber que uma unidade de saúde está desabastecida ou que o transporte escolar não está circulando. Conselho esvaziado, que não se reúne ou cujos membros são todos indicados pelo próprio gestor é, em si, um sinal de alerta.

4.4 Assistência social e o SUAS

A assistência social organiza-se pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com base na Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS (Lei nº 8.742/1993). O município executa serviços por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, sob controle do conselho municipal da área, e mantém equipamentos como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Fiscalizar essa área é verificar a regularidade dos repasses fundo a fundo, o funcionamento efetivo dos equipamentos e a prestação de contas ao conselho. A natureza da clientela atendida — pessoas em situação de vulnerabilidade, com pouca capacidade de reclamar — torna essa área especialmente suscetível a desvios, como a distribuição de benefícios eventuais com finalidade eleitoral. A informalidade típica do setor não afasta o dever de transparência.

ATENÇÃO — BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EM ANO ELEITORAL

A legislação eleitoral proíbe, no ano em que se realizar eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10). A Câmara deve acompanhar com atenção redobrada a expansão de programas assistenciais e a criação de novos benefícios nesse período.

4.5 Repasses a entidades: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

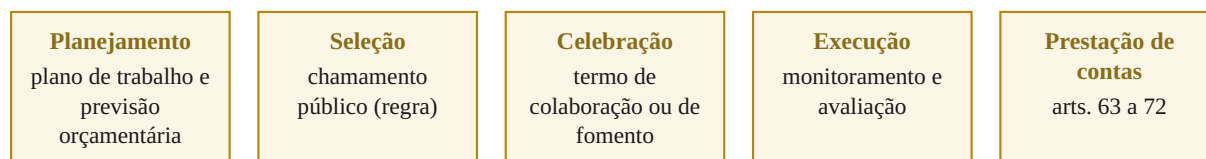
Os repasses a organizações da sociedade civil (OSCs) deixaram de ser “convênios informais”. A Lei nº 13.019/2014 — o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) — instituiu um regime jurídico próprio para as parcerias entre a Administração e as entidades privadas sem fins lucrativos, com exigência de planejamento, chamamento público, plano de trabalho, monitoramento e prestação de contas.

É nesse campo que ocorrem desvios frequentes: repasse a entidade sem chamamento público, sem plano de trabalho consistente ou sem prestação de contas dos valores anteriores; entidades “de fachada”, criadas às vésperas do repasse; dirigentes ligados a agentes políticos. Di Pietro observa que o MROSC submeteu o terceiro setor a um dever de transparência e controle comparável ao exigido da própria Administração.¹⁰ O princípio é simples: dinheiro público repassado continua público.

Os três instrumentos de parceria

O MROSC prevê três instrumentos, definidos no art. 2º. O **termo de colaboração** (inciso VII) é utilizado para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da Administração Pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. O **termo de fomento** (inciso VIII) é utilizado para planos de trabalho propostos pelas próprias organizações da sociedade civil, também com transferência de recursos. O **acordo de cooperação** (inciso VIII-A) é o instrumento das parcerias que *não* envolvem a transferência de recursos financeiros.

Identificar o instrumento correto é o primeiro filtro da fiscalização: repasse de dinheiro exige termo de colaboração ou de fomento — jamais acordo de cooperação. Repasse financeiro amparado em acordo de cooperação é irregularidade formal grave e, geralmente, indica tentativa de escapar das exigências próprias dos demais instrumentos.



Esquema 4.1 — O ciclo da parceria sob o MROSC. Elaboração do autor.

4.6 Chamamento público e vedações

A regra é a seleção da entidade por **chamamento público**, procedimento que assegura a isonomia entre as organizações interessadas (art. 24). A dispensa (art. 30) e a inexigibilidade (art. 31) do chamamento são exceções, restritas às hipóteses legais, e devem ser justificadas — a justificativa, aliás, deve ser publicada, podendo ser impugnada.

Mais importante ainda são as **vedações à celebração** do art. 39, cuja verificação evita repasses nulos. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria a OSC que, entre outras hipóteses:

- “esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada” (inciso II);
- “tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será

10. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, capítulo sobre entidades do terceiro setor. Consulte-se a edição mais recente.

celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau” (inciso III, com a redação da Lei nº 13.204/2015);

- tenha tido as contas rejeitadas pela Administração Pública nos últimos cinco anos, ressalvadas as hipóteses de saneamento, revisão ou recurso com efeito suspensivo (inciso IV);
- tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos (inciso VI).

ATENÇÃO — “MEMBRO DE PODER”, E NÃO “AGENTE POLÍTICO”

A redação original do inciso III do art. 39 falava em dirigente que fosse “agente político”. Desde a Lei nº 13.204/2015, o texto vigente utiliza a expressão “*membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental*”, estendendo a vedação a cônjuges, companheiros e parentes até o segundo grau. No caso de abertura, o presidente da associação é cunhado (parente por afinidade em 2º grau) do Secretário de Assistência Social — dirigente de órgão da mesma esfera —, o que atrai a vedação. Lembre-se de que o § 6º do art. 39 esclarece que não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

4.7 Sinais de irregularidade em repasses

A experiência dos órgãos de controle permite identificar alguns indícios recorrentes de irregularidade em parcerias: entidade recém-criada que já recebe repasse vultoso; ausência de chamamento público sem justificativa; dirigentes ligados a agentes políticos; sede da entidade em endereço residencial ou inexistente; plano de trabalho genérico, sem metas mensuráveis; prestação de contas ausente ou meramente formal; e sobreposição do objeto com serviços já prestados diretamente pelo município.

Cada indício é ponto de partida para requerimento de informação. A soma de vários deles, com documentos, sustenta representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Carvalho Filho lembra que a parceria com o terceiro setor não afasta o controle finalístico: o dinheiro público repassado continua sujeito à prestação de contas.¹¹

4.8 Como fiscalizar a aplicação dos mínimos

Peça os demonstrativos de aplicação em saúde e educação — que integram o RREO do último bimestre e a prestação de contas anual — e confronte-os com os percentuais mínimos. Em seguida, confira os mesmos números nos sistemas nacionais: o **SIOPS** (Sistema de

11. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre terceiro setor. Consulte-se a edição mais recente.

Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde) e o **SIOPE** (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, do FNDE). Divergências entre os demonstrativos locais e os sistemas nacionais são, por si, motivo de requerimento.

Atenção especial ao que é computado como despesa em educação e em saúde. Não podem ser consideradas, por exemplo, despesas com merenda escolar custeada com recursos próprios como manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996, art. 71), nem despesas que a LC nº 141/2012 exclui expressamente das ações e serviços públicos de saúde (art. 4º), como saneamento básico financiado por taxas ou tarifas e limpeza urbana. A inclusão indevida dessas despesas “infla” artificialmente o percentual aplicado.

Aplicação abaixo do mínimo exige explicação formal e, se confirmada, representa irregularidade que compromete as contas. Em saúde, a LC nº 141/2012 prevê, ainda, mecanismos de compensação da diferença não aplicada e de condicionamento de transferências, que a Câmara pode cobrar.

4.9 Como fiscalizar a prestação de contas das parcerias

Requeira, para cada parceria relevante: o termo firmado e seus aditivos; o plano de trabalho aprovado; os comprovantes do chamamento público ou a justificativa publicada de sua dispensa ou inexigibilidade; os relatórios de monitoramento e avaliação; e a prestação de contas, com os relatórios de execução do objeto e de execução financeira (arts. 63 a 72). Confira se os recursos foram aplicados no objeto e se as metas foram alcançadas.

A prestação de contas ausente é impedimento legal a novas parcerias (art. 39, II). Constatada a omissão, a Câmara deve cobrar a regularização e, na inércia do gestor, representar aos órgãos de controle — evitando que a entidade siga recebendo sem prestar contas, como no caso de abertura.

QUADRO 4.2 — DOCUMENTOS A REQUERER EM CADA PARCERIA COM OSC

Documento	O que verificar
Edital de chamamento ou justificativa de dispensa/inexigibilidade	Isonomia; publicação; enquadramento nos arts. 30 ou 31
Plano de trabalho	Metas mensuráveis; compatibilidade de custos; cronograma
Termo de colaboração ou de fomento	Instrumento correto; valor; vigência; cláusulas obrigatórias
Documentos da OSC e de seus dirigentes	Tempo de existência; vedações do art. 39 (parentesco, contas pendentes ou rejeitadas)
Relatórios de monitoramento e prestação de contas	Execução do objeto; nexo entre despesas e plano de trabalho; prazos

4.10 Os conselhos como aliados e a representação setorial

Os conselhos de saúde, educação, Fundeb e assistência social produzem informação qualificada e têm assento garantido da sociedade civil. A Câmara pode solicitar suas atas, convidar conselheiros para audiências públicas nas comissões e usar seus pareceres como elemento de prova. Fortalecer o controle social é multiplicar a capacidade de fiscalização: um conselho ativo, somado a uma Câmara atenta, torna o desvio nas áreas sociais muito mais difícil.

Constatada aplicação abaixo do mínimo, repasse sem prestação de contas ou recurso vinculado desviado de sua finalidade, a representação deve ser dirigida ao Tribunal de Contas e, havendo indício de improbidade ou crime, também ao Ministério Público. Quando os recursos envolvidos forem federais — como os do Fundeb com complementação da União, os do SUS repassados fundo a fundo ou os de programas como o PNAE —, a competência para a fiscalização alcança também o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal. Instrua a representação com os demonstrativos oficiais (SIOPS e SIOPE), os termos de parceria e as atas dos conselhos: nas áreas sociais, o dano costuma ser documentável — e é a documentação que converte a fiscalização em resultado.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IV

1. Mínimos municipais: 25% em educação (CF, art. 212) e 15% em saúde (LC 141/2012, art. 7º, com a redação da LC 227/2026, que inclui a parcela municipal do IBS na base).
2. Fundeb permanente (EC 108/2020; Lei 14.113/2020): ao menos 70% para remuneração dos profissionais da educação básica (art. 26).
3. Fundos garantem rastreabilidade; conselhos garantem controle social — conselho esvaziado é sinal de alerta.
4. SIOPS e SIOPE permitem conferir os mínimos sem depender do Executivo; despesas indevidamente computadas inflam o percentual.
5. MROSC: termo de colaboração (iniciativa da Administração), termo de fomento (iniciativa da OSC) e acordo de cooperação (sem recursos financeiros).
6. Chamamento público é a regra; dispensa e inexigibilidade exigem justificativa publicada.
7. Art. 39: omissão na prestação de contas e dirigente membro de Poder ou dirigente de órgão da mesma esfera (e parentes até o 2º grau) impedem a parceria.
8. Recursos federais atraem também TCU, CGU e MPF.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. O município aplicou 23,8% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Quais as consequências e onde a Câmara pode conferir o dado?
2. Uma OSC recebeu recursos por meio de “acordo de cooperação” para executar um projeto esportivo. O instrumento está correto?

-
3. Pode celebrar termo de fomento a associação presidida pelo cunhado do Secretário Municipal de Esportes? Fundamente no art. 39 da Lei nº 13.019/2014.
 4. Qual a importância do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb para a fiscalização parlamentar?
 5. Em ano eleitoral, o município cria um programa de distribuição de cestas básicas. Que norma a Câmara deve observar ao fiscalizar a medida?

LEITURAS COMPLEMENTARES

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense — capítulo sobre o terceiro setor e as parcerias.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (MROSC), com as alterações da Lei nº 13.204/2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, com as alterações da LC nº 227/2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Fundeb).

M Ó D U L O V

Módulo V — Instrumentos internos de fiscalização e análise de dados públicos

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 5º, XXXIII, 37 e 50, § 2º (simetria); DL nº 201/1967, art. 4º, III; LC nº 101/2000, arts. 48, 48-A, 52 e 54; LC nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011 · Jurisprudência: STF, ADI 3.046/SP, Tema 832, ADI 6.653 e Súmula Vinculante 46

CASO DE ABERTURA — “REQUERIMENTO NÃO OBRIGA O PREFEITO A NADA”

Um vereador protocola, em seu gabinete, um ofício pedindo cópia dos contratos e das medições de uma obra paralisada há oito meses. Semanas depois, sem resposta, ouve de um assessor do Executivo que “requerimento de vereador não obriga o prefeito a nada”. Inconformado, descobre que boa parte da informação que procurava já estava publicada — no portal da transparência, no PNCP e no SI-CONFI — esperando ser lida.

Pergunta que orienta o módulo: qual a força jurídica do pedido de informação — feito pela Câmara e feito pelo vereador como cidadão — e como transformar dados públicos em indícios objetivos?

5.1 O requerimento de informação: base constitucional e força jurídica

O requerimento de informação é o instrumento mais imediato da fiscalização parlamentar. Seu fundamento está no dever de transparência que decorre do princípio da publicidade (CF, art. 37), no direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII) e, no plano das relações entre Poderes, no modelo do art. 50, § 2º, da Constituição, que autoriza as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* daquele artigo, “importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”. As Leis Orgânicas e os Regimentos Internos das Câmaras reproduzem esse modelo, adaptado ao Município.

O requerimento aprovado pela Câmara **obriga** o Executivo a responder — não é mero pedido de cortesia. A recusa injustificada ou a resposta evasiva não são inócuas: o art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 tipifica como infração político-administrativa do Prefeito, sujeita a cassação, “desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular”. Note-se a exigência final do dispositivo: o pedido precisa ser *da Câmara*, *feito a tempo* e *em forma regular*. Na lição de Hely Lopes Meirelles, o poder de fiscalizar pressupõe o poder de informar-se; negar informação à Câmara é obstar a própria função de controle.¹²

12. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, capítulo sobre as atribuições da Câmara (fiscalização e pedidos de informação). Consulte-se a edição mais recente.

5.2 Pedido da Câmara x pedido do vereador: o que dizem a ADI 3.046 e o Tema 832

Dois precedentes do STF, lidos em conjunto, resolvem a dúvida mais frequente dos gabinetes: o vereador, sozinho, pode exigir informações do Executivo? A resposta tem duas faces. Como **órgão de fiscalização**, com as consequências político-administrativas e penais correspondentes, o poder é da Casa: na ADI 3.046/SP, o STF afirmou que o poder de fiscalização legislativa é outorgado aos órgãos coletivos do Parlamento, “nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão” (ver Módulo I). Como **cidadão**, porém, o parlamentar tem o mesmo direito de acesso à informação de qualquer pessoa — e não pode ser tratado com menos direitos por ser vereador.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 832 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 865.401/MG (Tema 832), Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/04/2018, publicado no DJe de 19/10/2018. O caso teve origem em pedido de informações formulado por vereador do Município de Guiricema/MG ao Prefeito.

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

A consequência prática é estratégica. O vereador dispõe de duas vias, que podem e devem ser usadas de forma complementar:

QUADRO 5.1 — AS DUAS VIAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Aspecto	Requerimento da Câmara	Pedido via LAI (vereador como cidadão)
Quem formula	A Casa, por deliberação na forma regimental (Mesa, Plenário ou comissão)	O vereador individualmente, como qualquer pessoa
Fundamento	CF, art. 31; Lei Orgânica; Regimento Interno; ADI 3.046	CF, art. 5º, XXXIII; Lei nº 12.527/2011; Tema 832
Prazo	O fixado na Lei Orgânica ou no Regimento	Imediato ou até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art. 11)
Consequência do descumprimento	Infração político-administrativa do Prefeito (DL 201/1967, art. 4º, III); medidas judiciais	Recurso administrativo (art. 15); responsabilização do agente (art. 32); mandado de segurança
Vantagem	Peso institucional e consequências político-administrativas	Agilidade; não depende da maioria do Plenário

ATENÇÃO — NÃO SE PODE CRIAR CRIME DE RESPONSABILIDADE POR LEI LOCAL

Algumas Leis Orgânicas preveem que o secretário municipal que não responder a pedido de informação comete “crime de responsabilidade”. Cuidado: segundo a Súmula Vinculante 46, “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”. Na ADI 6.653 (Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 27/11/2023), o STF registrou que, “por força do princípio constitucional da simetria (CF, art. 25), não é dado ao legislador estadual alargar o catálogo de autoridades sujeitas ao poder fiscalizatório do Parlamento exercido mediante a requisição de informações por escrito”. A consequência sancionatória se-gura, no Município, é a do art. 4º, III, do DL 201/1967, dirigida ao *Prefeito*.

5.3 Prazos e consequências do descumprimento

O Regimento Interno e a Lei Orgânica fixam o prazo de resposta aos pedidos da Câmara — comumente de quinze a trinta dias, admitida prorrogação mediante justificativa. Na via da LAI, o órgão deve conceder o acesso imediato à informação disponível; não sendo possível, deve, “em prazo não superior a 20 (vinte) dias”, comunicar a data, o local e o modo de acesso, indicar as razões da recusa ou informar que não possui a informação (art. 11, § 1º). Esse prazo “poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente” (§ 2º).

Vencido o prazo sem resposta idônea, as consequências escalam conforme a gravidade e a reiteração: reiteração formal do pedido, com advertência; recurso administrativo, na via da LAI; comunicação ao Ministério Público; impetração de mandado de segurança para assegurar o acesso, já que a informação de interesse público é direito líquido e certo quando não incide hipótese legal de sigilo; e, no caso do requerimento da Câmara desatendido sem motivo justo, a abertura de processo por infração político-administrativa (Módulo VII).

5.4 Como formular um requerimento eficaz

Um bom requerimento é específico, fundamentado e verificável. Em vez de “informe sobre a obra da creche”, peça “cópia do contrato nº X/2025, de seus aditivos, das medições e dos comprovantes de pagamento relativos à construção da creche do bairro Y, no período de janeiro de 2025 até a data da resposta”. Quanto mais preciso o pedido, mais difícil a resposta evasiva — e mais claro fica o descumprimento, se ocorrer.

Carvalho Filho observa que a motivação e a proporcionalidade também vinculam quem fiscaliza.¹³ O requerimento genérico e desproporcional — “cópia de todos os processos de todas as secretarias nos últimos quatro anos” — tende a ser respondido de forma igualmente genérica e enfraquece a posição da Câmara. A especificidade é o que distingue o controle legítimo do assédio institucional.

QUADRO 5.2 — ESTRUTURA RECOMENDADA DO REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO

#	Elemento	Conteúdo
1	Identificação e fundamento	Autor(es); dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento; CF, art. 31; se for o caso, Lei nº 12.527/2011
2	Objeto específico	Documentos e informações pretendidos, com número do processo ou contrato, órgão e período
3	Justificativa	Fato que motiva o pedido e sua pertinência com a função fiscalizadora
4	Prazo	O prazo regimental, expressamente indicado
5	Advertência	Consequências do descumprimento (DL 201/1967, art. 4º, III, quando se tratar de pedido da Câmara)
6	Protocolo	Comprovante com data e número; cópia arquivada no dossiê

5.5 Ouvidoria e controle interno da própria Câmara

A própria Câmara pode estruturar uma ouvidoria e uma unidade de controle interno — esta, aliás, é obrigatória, já que o art. 74 da Constituição determina que *cada Poder* mantenha sistema de controle interno. Bem estruturadas, essas unidades transformam a fiscalização reativa em fiscalização organizada e permanente.

A ouvidoria capta o olhar do cidadão — denúncias, reclamações, sugestões — e funciona como porta de entrada de informações que dificilmente chegariam à Câmara por outros meios. A LAI exige, aliás, que os órgãos públicos mantenham serviço de informações ao cidadão (art. 9º, I). O controle interno do Legislativo, por sua vez, pode dar suporte técnico às comissões permanentes na análise de relatórios fiscais, contratos e prestações de contas. São aliados internos que qualificam requerimentos e sustentam representações com análise técnica.

5.6 Portais de transparência e a LAI na prática

Muita informação já é pública e de divulgação obrigatória. A LRF, com as alterações da LC nº 131/2009, determina a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, § 1º, II), especificando que devem ser

13. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre controle da Administração Pública (controle legislativo). Consulte-se a edição mais recente.

disponibilizados, quanto à despesa, todos os atos praticados no decorrer da execução, com dados referentes ao número do processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório; e, quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita (art. 48-A). A LAI, por sua vez, exige a divulgação ativa de informações de interesse coletivo, como registros de despesas, procedimentos licitatórios e contratos (art. 8º).

A transparência tem, portanto, duas faces: a **ativa**, em que a Administração publica espontaneamente, e a **passiva**, em que responde a pedidos. O fiscalizador eficiente combina as duas: usa o portal para o monitoramento contínuo e a LAI para aprofundar pontos específicos. Portal incompleto, desatualizado ou sem as informações mínimas exigidas é, em si, irregularidade sujeita a cobrança.

5.7 RREO e RGF: onde acessar e o que ler

Os relatórios fiscais não são segredo de gabinete. São publicados no portal do município e replicados no **SICONFI** — o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, mantido pelo Tesouro Nacional —, onde qualquer pessoa pode consultá-los e compará-los com os de outros municípios.

QUADRO 5.3 — O QUE LER PRIMEIRO EM CADA RELATÓRIO

Relatório	Anexos prioritários	Pergunta que o vereador deve fazer
RREO (bimestral)	Balanço orçamentário; receitas e despesas de saúde e de educação; resultado primário; restos a pagar	A receita está se realizando como previsto? A despesa executada é compatível com a LOA? Os mínimos estão sendo cumpridos ao longo do ano?
RGF (quadrimestral ou semestral)	Despesa com pessoal; dívida consolidada; no último quadrimestre do mandato, disponibilidade de caixa e restos a pagar	A que distância estamos dos limites? Há obrigações sem lastro de caixa no fim do mandato?

5.8 Dados abertos: cruzar para encontrar indícios

A fiscalização 4.0 nasce do cruzamento de dados. Fontes oficiais — o portal da transparência do município, o SICONFI, o PNCP, o SIOPS, o SIOPE e os sistemas e painéis mantidos pelos Tribunais de Contas — permitem comparar o município com seus pares e detectar anomalias que, isoladamente, passariam despercebidas.

Gasto per capita com um item muito acima da média regional, fornecedor que vence sistematicamente, saltos de despesa em fim de mandato, empresas contratadas com data de abertura recente e capital social incompatível com o valor do contrato: são padrões que os da-

dos revelam. A doutrina contemporânea do controle fala em **controle orientado por risco** — priorizar a fiscalização onde os dados indicam maior probabilidade de irregularidade. O indício estatístico não prova nada, mas orienta o requerimento certo.

CONCEITO — INDÍCIO X PROVA

Indício é o fato conhecido e comprovado que, por raciocínio lógico, autoriza concluir pela probabilidade de outro fato. **Prova** é o elemento que demonstra a ocorrência do fato. Na fiscalização parlamentar, o cruzamento de dados produz indícios; o requerimento, a análise documental e a atuação dos órgãos de controle produzem a prova. Confundir os dois planos é o caminho mais curto para a acusação infundada.

5.9 Os sistemas e painéis do Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas mantêm sistemas e painéis públicos de acompanhamento da gestão municipal, com indicadores de pessoal, endividamento, aplicação em saúde e educação, obras e alertas de risco fiscal. São ferramentas valiosas e subutilizadas pelas Câmaras. No caso de Minas Gerais, o portal do TCE/MG concentra essas informações, além da jurisprudência e das consultas do Tribunal — que, respondidas em tese, orientam a interpretação da legislação pelos jurisdicionados.

Consultar os dados e os alertas do Tribunal antes de formular requerimentos torna a fiscalização mais precisa e tecnicamente embasada. Se o próprio Tribunal já emitiu alerta sobre a despesa com pessoal, por exemplo, o requerimento da Câmara pode partir desse fato oficial — e perguntar quais providências foram adotadas.

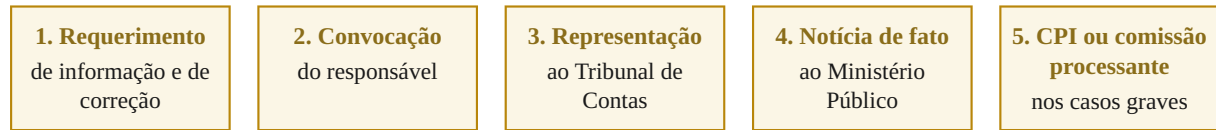
5.10 Cruzando dados: um exemplo prático

Suponha que a Câmara queira verificar as compras de medicamentos. O roteiro pode ser o seguinte: (1) no portal da transparência, extrair a lista de empenhos e pagamentos do elemento de despesa correspondente, por fornecedor; (2) no PNCP, localizar os editais, atas e contratos que deram origem a essas compras e verificar se houve adesões a atas de outros entes; (3) comparar os preços unitários pagos com os de contratações similares de municípios vizinhos; (4) somar, por fornecedor e por ramo, as contratações diretas do exercício; (5) transformar cada anomalia em pergunta objetiva ao Executivo.

O método é iterativo: o dado gera a pergunta, a pergunta gera a resposta (ou o silêncio), e ambos alimentam a próxima diligência. A fiscalização deixa de ser episódica — movida pela denúncia do dia — e passa a ser um processo contínuo e documentado. O controle baseado em evidências reduz a seletividade política e aumenta a legitimidade da fiscalização perante a população e os órgãos de controle.

5.11 Da informação à providência

Informação obtida é meio, não fim. Diante de irregularidade, a Câmara escala a resposta conforme a natureza e a gravidade do fato:



Esquema 5.1 — Escalonamento da resposta fiscalizatória. Elaboração do autor. As etapas não são obrigatoriamente sucessivas: um fato grave pode justificar, desde logo, representação ao TC e ao MP.

O importante é não estacionar na denúncia verbal, na tribuna ou nas redes sociais. A fiscalização só produz efeito quando se converte em provocação formal do órgão competente — e só resiste ao tempo quando está documentada.

5.12 Documentar a fiscalização é blindá-la

Cada diligência deve deixar rastro: requerimento protocolado, resposta (ou certidão de decurso de prazo sem resposta), documentos obtidos e a análise feita. Esse dossiê é o que sustenta a atuação perante o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a opinião pública. Emerson Garcia destaca que a prova pré-constituída é o alicerce de qualquer responsabilização: sem lastro documental, a denúncia se esvazia.¹⁴

A documentação protege também o vereador: demonstra boa-fé, fundamento e método, e afasta a acusação de perseguição ou de denúncia caluniosa (Módulo VIII). Uma recomendação prática: mantenha, no gabinete ou na comissão, um registro cronológico de cada linha de fiscalização — data, documento, protocolo, resposta, providência seguinte.

14. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, capítulos sobre a instrução da ação e a prova. Consulte-se a edição mais recente.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO V

1. O requerimento de informação aprovado pela Câmara obriga o Executivo; o desatendimento sem motivo justo é infração político-administrativa do Prefeito (DL 201/1967, art. 4º, III).
 2. O poder de fiscalização com força institucional é da Casa (ADI 3.046); o vereador, como cidadão, tem pleno direito de acesso via LAI (Tema 832).
 3. Lei local não pode criar crime de responsabilidade (SV 46; ADI 6.653).
 4. LAI: acesso imediato ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10; cabem recurso e mandado de segurança.
 5. Requerimento eficaz é específico, fundamentado, com prazo, advertência e protocolo.
 6. Transparência ativa (portais, LRF, arts. 48 e 48-A; LAI, art. 8º) e passiva (pedidos) devem ser combinadas.
 7. SICONFI, PNCP, SIOPS, SIOPE e os sistemas do Tribunal de Contas permitem cruzar dados e encontrar indícios.
 8. Indício orienta; prova responsabiliza. A documentação é, ao mesmo tempo, instrumento de controle e proteção do vereador.
-

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Um vereador encaminha ofício individual ao prefeito pedindo informações e, sem resposta, propõe a cassação com base no art. 4º, III, do DL 201/1967. A proposta é juridicamente consistente? Por quê?
2. Explique como a ADI 3.046 e o Tema 832 se complementam na definição das vias de acesso à informação pelo vereador.
3. A Lei Orgânica prevê crime de responsabilidade do secretário municipal que não responder à Câmara em 15 dias. Analise a validade da norma.
4. Reescreva, de forma eficaz, o seguinte pedido: “Solicito informações sobre os gastos da saúde”.
5. Descreva um roteiro de cruzamento de dados para verificar contratações de transporte escolar.

LEITURAS COMPLEMENTARES

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros — capítulo sobre as atribuições da Câmara Municipal.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portal SICONFI — consulta aos relatórios fiscais dos entes federados.
- BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) — consulta pública a editais, atas e contratos.

MÓDULO VI

Módulo VI — CPI, convocações e o diálogo com os órgãos de controle

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 5º, XI, XII e LXI, 50, 58, § 3º, 71, 127, 129 e 144; Lei Orgânica e Regimento Interno · Jurisprudência: STF, MS 23.452/RJ, MS 24.831/DF, ADI 3.619/SP, ACO 730/RJ, SS 5.503 AgR; STJ, REsp 393.541/PR

CASO DE ABERTURA — A CPI QUE NASCE PARA SER ANULADA

Surgem indícios de superfaturamento na reforma do hospital municipal. A oposição, com quatro dos onze vereadores, protocola requerimento de CPI; o Presidente da Câmara, aliado do prefeito, submete o requerimento ao Plenário, que o rejeita. Semanas depois, uma CPI finalmente instalada pretende determinar, por conta própria, busca e apreensão no escritório da construtora, interceptação dos telefones do empresário e quebra de seu sigilo bancário, sem registrar os motivos.

Pergunta que orienta o módulo: quando a CPI pode ser criada, o que ela pode e o que não pode fazer — e por que a ignorância dessas regras é a maior causa de CPIs anuladas?

6.1 Convocação de secretários e autoridades

Antes da CPI, há um instrumento mais simples e frequentemente mais eficaz: a **convocação** de secretários municipais e dirigentes da Administração para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado. É poder do Legislativo, inspirado no modelo do art. 50 da Constituição, e normalmente disciplinado na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

A convocação, que obriga, não se confunde com o **convite**, que apenas propõe. Deve indicar o objeto com precisão, ser aprovada na forma regimental e conduzir-se com respeito às garantias do convocado. O STF, em julgado reproduzido na página oficial da Súmula Vinculante 46, lembrou que “a Constituição de 1988 atribuiu ao Legislativo função fiscalizadora do Executivo mediante, entre outros mecanismos, a convocação de autoridades para prestarem informações presencialmente ou por escrito” (ADI 6.653, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 27/11/2023). Alexandre de Moraes ressalta que a convocação é expressão do poder fiscalizatório do Legislativo e impõe à autoridade o dever jurídico de comparecer.¹⁵

Quanto às consequências do não comparecimento, vale a advertência do Módulo V: lei local não pode criar crime de responsabilidade (SV 46). Em relação ao Prefeito, o desatendimento injustificado às convocações da Câmara configura infração político-administrativa (DL 201/1967, art. 4º, III). Bem usada, a convocação esclarece fatos sem o desgaste e o rito de uma CPI.

15. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre o Poder Legislativo (funções de fiscalização). Consulte-se a edição mais recente.

6.2 CPI: requisitos de criação e o direito da minoria

A Comissão Parlamentar de Inquérito tem seu modelo no art. 58, § 3º, da Constituição: as CPIs, “que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas [...] mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”. Esse modelo é de observância obrigatória pelos Estados e, por simetria, pelos Municípios.

Daí resultam três requisitos cumulativos: (1) requerimento subscrito por **um terço** dos membros da Câmara; (2) **fato determinado** a apurar; (3) **prazo certo** de funcionamento. Faltando qualquer um, a CPI é irregular desde o nascimento. “Fato determinado” não significa fato único, mas objeto delimitado, com contornos definidos no requerimento — não se admite CPI para devassa genérica da Administração. Fatos conexos surgidos durante a investigação podem ser incluídos por aditamento, observado o mesmo quórum.

O ponto mais importante — e o mais desrespeitado nas Câmaras — é que a criação da CPI é **direito da minoria**. Preenchidos os requisitos, a instalação não depende da concordância da maioria nem de deliberação do Plenário. O caso de abertura deste módulo, em que o requerimento subscrito por quatro de onze vereadores (mais de um terço) foi submetido ao Plenário e rejeitado, contraria frontalmente a jurisprudência do STF.

JURISPRUDÊNCIA — STF, MS 24.831/DF E ADI 3.619/SP

STF — MS 24.831/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/06/2005, publicado em 04/08/2006. Trechos da ementa: “*Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa.*” E: “*Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário [...]*”

STF — ADI 3.619/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julgada em 01/08/2006, publicada em 20/04/2007. Trecho da ementa: “2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa.”

Aplicação ao Município: por simetria, norma regimental ou de Lei Orgânica que condicione a criação da CPI à aprovação do Plenário é incompatível com o modelo constitucional.

6.3 Os poderes investigativos da CPI

A CPI tem “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Pode convocar e ouvir testemunhas e investigados, requisitar documentos e informações de órgãos públicos, determinar perícias e diligências. O STF, no julgamento do MS 23.452/RJ, fixou o alcance e os limites desses poderes em acórdão que se tornou referência obrigatória sobre o tema.

JURISPRUDÊNCIA — STF, MS 23.452/RJ (NATUREZA DOS PODERES)

STF — MS 23.452/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16/09/1999, publicado em 12/05/2000.

Trecho da ementa: “A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.”

A lição é precisa: a CPI investiga com a força de um juiz *na colheita da prova* — e apenas nisso. Não pode decretar indisponibilidade de bens, impor medidas cautelares, julgar ou punir. No plano municipal, o STF já reconheceu que a CPI da Câmara Municipal é instrumento do exercício da competência fiscalizatória do Legislativo, inclusive para a requisição de documentos (SS 5.503 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 27/09/2021, cuja ementa registra, em seu cabeçalho, “CÂMARA MUNICIPAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS [...] CPI QUE CONSTITUI INSTRUMENTO DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO PODER LEGISLATIVO”).

6.4 Os limites da CPI: a reserva de jurisdição

Nem tudo o que o juiz pode, a CPI pode. Certos atos estão submetidos à **reserva constitucional de jurisdição**: só o Poder Judiciário pode autorizá-los, porque a própria Constituição atribui ao juiz não só a última, mas a primeira palavra sobre eles.

JURISPRUDÊNCIA — STF, MS 23.452/RJ (RESERVA DE JURISDIÇÃO)

Trecho da ementa: “O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’. A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra [...]”

Nota do autor: a própria ementa registra que a tese da reserva de jurisdição foi acolhida por cinco ministros; os demais consideraram suficiente, para a concessão da ordem, a falta de motivação do ato impugnado. A orientação, contudo, consolidou-se na jurisprudência posterior do Tribunal.

Assim, a CPI **não pode**: determinar busca e apreensão domiciliar; autorizar interceptação de comunicações telefônicas (o conteúdo das conversas); decretar prisão, salvo em flagrante delito; decretar indisponibilidade de bens ou outras medidas cautelares; impedir o investigado de deixar o país. Ultrapassar esses limites contamina a prova e expõe a CPI à anulação — e seus membros à responsabilização.

QUADRO 6.1 — O QUE A CPI PODE E O QUE DEPENDE DO JUIZ

A CPI pode, por ato próprio e fundamentado	Depende de ordem judicial (reserva de jurisdição)
Convocar e ouvir testemunhas e investigados	Busca e apreensão domiciliar (CF, art. 5º, XI)
Requisitar documentos e informações de órgãos públicos	Interceptação telefônica — conteúdo das conversas (art. 5º, XII)
Determinar perícias e diligências	Prisão, salvo flagrante (art. 5º, LXI)
CPIs federais e estaduais: quebrar sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos, por deliberação colegiada fundamentada (ver 6.5 quanto às CPIs municipais)	Indisponibilidade de bens e demais medidas cautelares

6.5 A quebra de sigilo e o dever de fundamentar — e a questão da CPI municipal

As CPIs do Congresso Nacional podem, por autoridade própria, decretar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e de registros telefônicos (os dados das chamadas, não o conteúdo das conversas) das pessoas investigadas. Mas somente por deliberação colegiada e fundamentada, demonstrando a existência concreta de causa provável e o nexo com o fato apurado.

JURISPRUDÊNCIA — STF, MS 23.452/RJ (FUNDAMENTAÇÃO)

Trechos da ementa: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional [...]” E: “As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal.”

A situação das **CPIs municipais**, contudo, exige cautela especial. O STF reconheceu às CPIs estaduais o poder de requerer a quebra de sigilo bancário, com base no art. 58, § 3º, “ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001” (ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 22/09/2004, DJ 11/11/2005). Em relação às CPIs de Câmaras Municipais, porém, não foi localizado, nos repositórios oficiais do STF e do STJ, precedente que reconheça a quebra de sigilo bancário por ato próprio da comissão. Parte expressiva da doutrina sustenta que a CPI municipal não dispõe desse poder, entre outros argumentos porque o Município não tem Poder Judiciário próprio.

ATENÇÃO — O CAMINHO SEGURO PARA A CPI MUNICIPAL: PEDIR AO JUIZ

O precedente municipal localizado aponta o caminho seguro. No **STJ — REsp 393.541/PR** (2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 05/08/2004, DJ 25/10/2004), envolvendo a Câmara de Apucarana/PR, o cabeçalho da ementa registra: “LEGITIMIDADE ATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO MEDIANTE DECISÃO JUDICIAL FUNDAMENTADA - POSSIBILIDADE.” Ou seja: a quebra foi obtida por *decisão judicial*, em medida proposta pela Câmara. Recomendação: diante da ausência de precedente que autorize a quebra por ato próprio da CPI municipal, requeira a medida ao Poder Judiciário, com fundamentação concreta — ou encaminhe os elementos ao Ministério Público para que o faça. Quebra decretada diretamente pela CPI municipal expõe toda a prova dela derivada ao risco de nulidade.

6.6 O relatório final e seus encaminhamentos

A CPI não julga nem pune: apura e conclui. Seu produto é o **relatório final**, que consolida a prova colhida, indica as responsabilidades identificadas e propõe encaminhamentos. A própria Constituição prevê que as conclusões sejam, “se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (art. 58, § 3º). Também podem ser destinatários o Tribunal de Contas (dano ao erário), a autoridade policial (crime com autoria a apurar) e a própria Câmara (proposições legislativas ou abertura de comissão processante).

Alexandre de Moraes lembra que a CPI possui poder de investigação, não de punição: suas conclusões destinam-se aos órgãos com competência para processar e julgar.¹⁶ Sem encaminhamento formal, a CPI se esgota em si mesma. O relatório bem elaborado, com a prova organizada e os fatos descritos de forma individualizada, é a ponte entre a investigação parlamentar e a responsabilização efetiva.

6.7 Os órgãos de controle como rede

A Câmara não fiscaliza sozinha. Forma uma rede com o **Tribunal de Contas** (controle externo técnico, CF, art. 71), o **Ministério Público** (defesa do patrimônio público, ação civil e persecução penal, arts. 127 e 129) e as **polícias** (investigação criminal, art. 144). Cada órgão tem competência, instrumentos e ritmo próprios.

QUADRO 6.2 — A QUEM LEVAR CADA QUESTÃO

Natureza do fato	Destinatário principal	Instrumento
Irregularidade de contas, licitação ou contrato; dano ao erário	Tribunal de Contas	Representação (com pedido de cautelar, se for o caso)
Improbidade administrativa	Ministério Público	Notícia de fato / representação
Crime contra a Administração	Ministério Público e/ou Polícia	Notícia-crime
Recursos federais (SUS, Fundeb com complementação, convênios da União)	TCU, CGU, MPF, Polícia Federal	Representação / notícia de fato
Infração político-administrativa do Prefeito	A própria Câmara	Denúncia (DL 201/1967, art. 5º) — Módulo VII

6.8 O papel do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é o principal parceiro técnico da Câmara. Entre suas competências (CF, art. 71, aplicável por simetria aos Tribunais de Contas dos Estados), destacam-se: emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; realizar inspeções e auditorias; aplicar sanções, inclusive multa proporcional ao dano; assinar prazo para a adoção de providências; e sustar a execução de ato impugnado, se não atendido. Segundo o § 3º do art. 71, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Provocar o Tribunal com representação bem instruída costuma ser o caminho mais rápido e eficaz para estancar uma irregularidade financeira em curso, porque os Tribunais de Contas podem expedir medidas cautelares de suspensão de licitações, contratos e pagamentos.

16. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre as comissões parlamentares de inquérito. Consulte-se a edição mais recente.

6.9 Como conduzir uma oitiva

Na convocação ou na CPI, a oitiva deve ser conduzida com método e respeito às garantias. Prepare o roteiro de perguntas com base nos documentos; informe o depoente de sua condição (testemunha ou investigado); assegure-lhe a assistência de advogado e o direito ao silêncio quanto a fatos que possam incriminá-lo; e registre tudo em ata e gravação.

A testemunha tem o dever de dizer a verdade; o investigado, não está obrigado a produzir prova contra si mesmo. Oitiva conduzida com tumulto, ameaça, exposição vexatória ou desrespeito a essas garantias não só é ineficaz como pode anular a prova e responsabilizar os condutores. Firmeza não se confunde com arbítrio.

6.10 Como provocar o Tribunal de Contas e o Ministério Público

A **representação ao Tribunal de Contas** deve conter: identificação do representante; narrativa objetiva do fato; indicação da norma violada; e, sobretudo, os documentos que sustentam o indício. Pode-se requerer, de forma fundamentada, medida cautelar. Os requisitos de admissibilidade constam da Lei Orgânica e do Regimento Interno de cada Tribunal — no caso de Minas Gerais, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, cujo Capítulo VI disciplina a denúncia (art. 65, que a franqueia a “qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato”) e a representação (art. 70), e do Regimento Interno do TCE/MG —, que devem ser consultados antes da elaboração da peça.

Ao **Ministério Público** levam-se os fatos com aparência de improbidade administrativa ou de crime, por meio de notícia de fato ou representação, que descreva a conduta, aponte os possíveis responsáveis e junte os elementos de prova disponíveis. O MP pode instaurar inquérito civil, ajuizar ação civil pública e ação de improbidade e promover a ação penal (CF, art. 129, I e III). A atuação conjunta Câmara–MP, quando bem articulada e documentada, é das mais eficazes contra o desvio de recursos públicos.

6.11 Boas práticas para a CPI não ser anulada

A maior parte das CPIs municipais que fracassam não cai pelo mérito, mas por vício de forma. Rigor procedimental não é burocracia: é o que garante que o resultado da investigação sobreviva ao controle judicial.

QUADRO 6.3 — REGRAS DE OURO DA CPI MUNICIPAL

#	Regra
1	Requerimento com assinatura de 1/3 dos vereadores, fato determinado descrito com precisão e prazo certo.
2	Instalação sem submissão ao Plenário (direito da minoria — MS 24.831 e ADI 3.619).
3	Composição conforme o Regimento, assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos.
4	Toda deliberação restritiva de direitos tomada pelo colegiado e fundamentada por escrito, no momento da decisão.
5	Respeito à reserva de jurisdição; quebra de sigilo bancário requerida ao juiz.
6	Garantias do depoente: advogado, silêncio quanto à autoincriminação, tratamento respeitoso.
7	Atas, gravações e cadeia de custódia dos documentos.
8	Relatório final dentro do prazo, com encaminhamentos formais aos órgãos competentes.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VI

1. A convocação de autoridades é instrumento fiscalizatório próprio e menos custoso que a CPI; lei local não pode criar crime de responsabilidade (SV 46).
2. CPI exige 1/3 dos membros, fato determinado e prazo certo (CF, art. 58, § 3º, por simetria).
3. Criar a CPI é direito da minoria; a instalação independe de deliberação plenária (MS 24.831; ADI 3.619).
4. A CPI tem poderes de juiz apenas na colheita da prova (MS 23.452); não decreta indisponibilidade de bens nem medidas cautelares.
5. Reserva de jurisdição: busca domiciliar, interceptação telefônica e prisão (salvo flagrante) dependem do juiz.
6. Deliberações sem motivação são írritas (MS 23.452).
7. CPI estadual pode quebrar sigilo bancário (ACO 730); para a CPI municipal não há precedente que o autorize — o caminho seguro é pedir ao juiz (STJ, REsp 393.541/PR).
8. A CPI apura e encaminha: MP, TC, polícia; o relatório final é a ponte para a responsabilização.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Numa Câmara de 11 vereadores, quatro assinam requerimento de CPI. O Presidente submete o pedido ao Plenário, que o rejeita. Analise a validade desse procedimento.
2. Diferencie convocação de convite e indique a consequência do não comparecimento injustificado do Prefeito convocado.
3. Uma CPI municipal pretende decretar a indisponibilidade dos bens de um empresário investigado. É possível? Fundamente.
4. Qual o caminho recomendado para obter a quebra de sigilo bancário de investigado em CPI municipal, e por quê?

-
5. Elabore a lista de destinatários e instrumentos para o relatório final de uma CPI que constatou superfaturamento em obra custeada com recursos federais.

LEITURAS COMPLEMENTARES

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas — capítulo sobre as comissões parlamentares de inquérito.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello — inteiro teor disponível no portal do STF.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 (Comissões Parlamentares de Inquérito).

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), e Regimento Interno do TCE/MG.

MÓDULO VII

Módulo VII — Comissão processante e a responsabilização político-administrativa

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: DL nº 201/1967, arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; CF, art. 5º, LIV e LV · Jurisprudência: STF, Súmula Vinculante 46; Rcl 80.211 AgR; Rcl 55.948 AgR; SS 5.641 MC-Ref; Rcl 90.852 AgR; STJ, REsp 893.931/SP; RMS 45.955/MG

CASO DE ABERTURA — A CASSAÇÃO “NA PRÓXIMA SESSÃO”

Diante de indícios graves — descumprimento reiterado da lei orçamentária e recusa sistemática em responder aos pedidos de informação da Câmara —, parte dos vereadores quer “cassar o prefeito na próxima sessão”. A proposta é indicar politicamente os três membros da comissão, dispensar a oitiva das testemunhas de defesa e votar em duas sessões. Um vereador mais cauteloso pergunta se a Lei Orgânica do município, que prevê rito próprio, pode ser aplicada no lugar do Decreto-Lei nº 201/1967.

Pergunta que orienta o módulo: qual o rito válido da cassação, quais garantias não podem ser suprimidas e onde estão os riscos de anulação judicial?

7.1 Decreto-Lei nº 201/1967: dois regimes distintos

O Decreto-Lei nº 201/1967 disciplina a responsabilidade dos prefeitos e vereadores em dois planos que não se confundem. O **art. 1º** trata dos chamados “crimes de responsabilidade” dos prefeitos, que são, na verdade, crimes comuns funcionais: infrações penais julgadas pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara, com penas de prisão ou detenção. O **art. 4º** trata das **infrações político-administrativas**, julgadas pela própria Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.

São esferas independentes: um mesmo fato pode gerar processo criminal na Justiça e processo de cassação na Câmara, sem que um dependa do outro. Hely Lopes Meirelles distingue com clareza a cassação por infração político-administrativa, ato do Legislativo, dos crimes funcionais, de competência do Judiciário.¹⁷

17. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, capítulo sobre a responsabilidade do Prefeito (crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas). Consulte-se a edição mais recente.

QUADRO 7.1 — OS DOIS REGIMES DO DL Nº 201/1967

Aspecto	Art. 1º — crimes	Art. 4º — infrações político-administrativas
Natureza	Penal	Político-administrativa
Quem julga	Poder Judiciário (Tribunal de Justiça, em razão do foro do Prefeito)	Câmara Municipal
Sanção	Reclusão ou detenção; perda do cargo e inabilitação, na forma da lei	Cassação do mandato
Rito	Processo penal, com as regras do DL 201/1967 e do CPP	Art. 5º do DL 201/1967

7.2 A competência da União e a Súmula Vinculante 46

A primeira pergunta de qualquer processo de cassação é: qual rito se aplica? A resposta do STF é inequívoca. Segundo a Súmula Vinculante 46, “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”. No regime dos prefeitos e vereadores, essa competência foi exercida pelo DL 201/1967. Leis Orgânicas, Regimentos Internos e leis estaduais não podem criar infrações político-administrativas nem alterar o rito.

JURISPRUDÊNCIA — STF, SV 46 E SUA APLICAÇÃO AOS MUNICÍPIOS

Súmula Vinculante 46 (DJe de 17/04/2015; conversão da Súmula 722): “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”

STF — Rcl 80.211 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 06/08/2025, DJe de 13/08/2025 (excerto reproduzido no portal do STF): “1. A Súmula Vinculante 46 dispõe que a definição dos crimes de responsabilidade e das regras de processo e julgamento é competência legislativa privativa da União para todos os agentes políticos federais, estaduais ou municipais regulados pela legislação nacional especial — o que inclui os vereadores alcançados pelo art. 7º do Decreto-Lei 201/1967.”

STF — Rcl 55.948 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 28/10/2024, DJe de 05/12/2024 (excerto): “[...] a jurisprudência desta Corte é no sentido de que os Estados-Membros e os Municípios não dispõem de competência para estabelecer normas definidoras de crimes de responsabilidade, mesmo que sob a designação de infrações político-administrativas.”

Note-se um detalhe importante do *caput* do art. 5º do DL 201/1967: o rito ali previsto se aplica “se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo”. À luz da SV 46, essa ressalva perdeu eficácia prática — a competência para as normas de processo é privativa da União —, e o STF tem cassado decisões que aplicam ritos estaduais ou municipais em lugar do federal. A pergunta do vereador cauteloso no caso de abertura tem, portanto, resposta negativa: aplica-se o DL 201/1967.

7.3 As infrações político-administrativas do Prefeito

O art. 4º do DL 201/1967 enumera as infrações político-administrativas dos Prefeitos “sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato”. Várias delas tutelam diretamente a função fiscalizadora:

- “I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;”
- “II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;”
- “III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;”
- “V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;”
- “VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;”
- “VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;”
- “VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;”
- “X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.”

O rol completo, com os incisos IV (retardar a publicação de leis e atos) e IX (ausentar-se do Município sem autorização), está transcrito no Anexo. A lição é clara: negar informação e obstruir o controle são, eles próprios, infrações que podem levar à perda do mandato. A omissão do gestor diante da Câmara tem consequência jurídica séria — desde que o pedido da Câmara tenha sido feito “a tempo e em forma regular”, o que reforça a importância da técnica estudada no Módulo V.

7.4 A responsabilização do próprio vereador

O DL 201/1967 também alcança os vereadores. Segundo o art. 7º, “a Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando: I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa; II - Fixar residência fora do Município; III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública”. O § 1º acrescenta que “o processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei”.

A fiscalização, portanto, é de mão dupla: a mesma Câmara que apura a conduta do prefeito responde pela conduta de seus próprios membros. Coerência e isenção reforçam a legitimidade do controle sobre o Executivo.

7.5 O rito da comissão processante (art. 5º)

O art. 5º do DL 201/1967 estabelece um rito detalhado, com prazos e formalidades cuja inobservância é causa recorrente de anulação judicial. Suas etapas essenciais são as seguintes:

Denúncia escrita, por qualquer eleitor, com fatos e provas (I)	Recebimento maioria dos presentes; sorteio da comissão (II)	Defesa prévia notificação; 10 dias; até 10 testemunhas (III)	Instrução intimação de todos os atos, 24h de antecedência (IV)	Razões finais 5 dias; parecer final (V)	Julgamento votação nominal por infração; 2/3 (VI)
--	---	--	--	---	---

Esquema 7.1 — O rito do art. 5º do DL nº 201/1967. Elaboração do autor. Prazo total: 90 dias contados da notificação do acusado (inciso VII).

Denúncia e recebimento

“A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas” (inciso I). Se o denunciante for vereador, “ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação”, convocando-se o suplente para votar. Se for o Presidente da Câmara, passará a presidência ao substituto legal.

De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. “Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator” (inciso II).

Defesa prévia, parecer e instrução

Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos em cinco dias, notificando o denunciado, com cópia da denúncia e dos documentos, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia por escrito, indique as provas que pretende produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. A Comissão emitirá parecer em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento; neste último caso, o parecer será submetido ao Plenário (inciso III). Durante a instrução, “o denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa” (inciso IV).

Razões finais e julgamento

Concluída a instrução, abre-se vista ao denunciado para razões escritas em cinco dias; a Comissão emite parecer final e solicita a convocação da sessão de julgamento. Nesta, os vereadores podem manifestar-se por até quinze minutos cada, e o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de duas horas para a defesa oral (inciso V). Em seguida, procede-se “a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia”, e considera-se “afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia” (inciso VI). Havendo condenação, expede-se decreto legislativo de cassação; em qualquer caso, o resultado é comunicado à Justiça Eleitoral.

7.6 A composição da comissão: sorteio e proporcionalidade partidária

O DL 201/1967 exige que a Comissão processante seja composta por **três vereadores sorteados** entre os desimpedidos. A indicação política dos membros — como pretendido no caso de abertura — é vício grave, que o STF tem reconhecido em reclamações fundadas na SV 46. Há, contudo, uma questão ainda em aberto na jurisprudência do STF, que o vereador precisa conhecer: o sorteio deve ou não observar a proporcionalidade partidária?

JURISPRUDÊNCIA — DIVERGÊNCIA SOBRE PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA NA COMISSÃO PROCESSANTE

STF — SS 5.641 MC-Ref/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber (Presidente), julgado em 28/08/2023, publicado em 04/09/2023. Trechos: “Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Decreto-Lei 201/1967 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 [...]” E: “nos termos do art. 5º, II, do Decreto-Lei 201/1967, a Comissão Processante deverá ser formada mediante sorteio de 03 (três) vereadores dentre os desimpedidos. Afastada a exigência, quanto ao ponto, de acatamento da proporcionalidade partidária.”

STF — Rcl 90.852 AgR/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/08/2026, publicado em 27/08/2026 (caso de Sardoá/MG). Trecho: “Embora o Decreto-Lei nº 201/67 não contenha previsão expressa acerca da necessidade de observância da proporcionalidade partidária na formação da Comissão Processante, tal exigência decorre diretamente do texto constitucional.”

Nota do autor: os dois julgados apontam em direções distintas. Enquanto a questão não for pacificada pelo Plenário, a conduta mais prudente é realizar o sorteio entre os desimpedidos e, na medida do possível, assegurar a representação proporcional dos partidos ou blocos — por exemplo, por sorteios sucessivos entre os desimpedidos de cada bloco, com regra previamente estabelecida e registrada em ata.

O STJ admitiu, ainda, a exclusão do sorteio de vereadores que integraram CPI sobre os mesmos fatos (RMS 77.792/MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 01/09/2026), o que reforça a preocupação com a imparcialidade dos julgadores — preocupação que deve orientar a Mesa ao organizar o sorteio.

7.7 O prazo de noventa dias

O inciso VII do art. 5º é taxativo: “O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos”. Dois pontos merecem destaque. Primeiro, o termo inicial é a **notificação do acusado**, e não o recebimento da denúncia. Segundo, o arquivamento por decurso de prazo não impede nova denúncia, inclusive sobre os mesmos fatos.

JURISPRUDÊNCIA — STJ, NATUREZA DO PRAZO DE 90 DIAS

STJ — REsp 893.931/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 20/09/2007, DJ 04/10/2007, p. 220: “1. A regra disposta no artigo 5º do Decreto-Lei 201/67, não obstante cuidar de processo de cassação de mandato de Prefeito, aplica-se aos vereadores, nos termos do artigo 7º desse diploma normativo. 2. O processo de cassação do vereador deve transcorrer em até noventa dias, contados da data da notificação do acusado, nos termos do art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/67. Esse prazo, por ser decadencial, não pode ser suspenso ou prorrogado.”

STJ — RMS 45.955/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 07/04/2015, DJe 15/04/2015 (caso de Carmo do Rio Claro/MG): “O processo de cassação de Prefeito Municipal deve transcorrer em até 90 (noventa) dias, contados da data da notificação do acusado [...]. Esse prazo, por ser decadencial, não pode ser suspenso ou prorrogado.”

Nota do autor: há julgado do STJ (AgInt no REsp 1.923.569/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 23/08/2023) que manteve, por óbice processual (Súmula 7/STJ), acórdão de origem que admitira a suspensão do prazo por decisão judicial. A orientação de referência, porém, é a de que o prazo é decadencial.

Na prática, o prazo de noventa dias exige planejamento: a Comissão deve elaborar cronograma desde a primeira reunião, considerando os prazos de defesa, as intimações com 24 horas de antecedência, a oitiva de até dez testemunhas de defesa e o intervalo para razões finais. Processos que se arrastam por falta de organização terminam arquivados.

7.8 Devido processo, contraditório e ampla defesa

A cassação é processo, não plebiscito. Incidem integralmente as garantias do art. 5º, LIV e LV, da Constituição: ninguém será privado de seus bens ou de sua liberdade sem o devido processo legal, e aos litigantes em processo administrativo são assegurados o contraditório e a ampla defesa. O denunciado deve ser notificado, ter acesso às provas, apresentar defesa, arrolar testemunhas, participar da instrução e manifestar-se ao final.

O STF tem sido rigoroso com medidas não previstas no DL 201/1967. Em decisão monocrática reproduzida no portal oficial da SV 46, o Ministro Alexandre de Moraes registrou que “o processo e julgamento das infrações político-administrativas definidas no art. 4º do DL 201/1967 não prevê o afastamento liminar do prefeito denunciado” e que “a referida norma

determina a conclusão do procedimento dentro do prazo de noventa dias” (Rcl 29.796, j. 28/02/2018). Em outra decisão, afastou o sigilo imposto à oitiva de testemunhas com base em regimento interno, por se tratar de “norma procedimental não prevista no Decreto-lei 201/1967” (Rcl 31.850 MC, j. 19/09/2018).

ATENÇÃO — AFASTAMENTO CAUTELAR DO PREFEITO PELA CÂMARA

Muitas Leis Orgânicas preveem o afastamento do Prefeito durante o processo de cassação. À luz da SV 46 e das decisões citadas, a Câmara não deve afastar cautelarmente o Prefeito com base em norma local, porque o DL 201/1967 não prevê essa medida. O afastamento cautelar de agente público, quando cabível, depende de decisão judicial em processo próprio (por exemplo, em ação de improbidade ou no processo penal).

7.9 O controle do Judiciário sobre o processo

Embora a competência para cassar seja da Câmara, o Judiciário pode ser acionado para corrigir ilegalidades: recebimento de denúncia inepta, comissão formada sem sorteio, cerceamento de defesa, ausência de intimação, inobservância do prazo, quórum inválido ou desvio de finalidade. Os instrumentos mais comuns são o mandado de segurança e, quando se trata de rito diverso do federal, a reclamação ao STF por violação à SV 46.

O controle é de **legalidade**, não de conveniência política: o Judiciário não reexamina se a conduta “merecia” a cassação, mas se o processo respeitou o rito e as garantias. O parlamentar que conduz o processo com rigor formal reduz drasticamente o risco de ver a cassação — e o próprio esforço fiscalizatório — desfeita por decisão liminar.

7.10 Cassação, extinção e a linha do decoro

É preciso distinguir a **cassação** — sanção imposta pela Câmara ao final de processo por infração político-administrativa (arts. 4º e 7º) — da **extinção do mandato** — perda que decorre de fato objetivo, como o falecimento, a renúncia, a perda ou suspensão dos direitos políticos ou a condenação por crime funcional ou eleitoral, e que é apenas declarada pelo Presidente da Câmara (arts. 6º e 8º do DL 201/1967). Os procedimentos e os efeitos são diversos: na extinção não há juízo político, mas constatação de um fato.

A quebra de decoro — procedimento “incompatível com a dignidade e o decoro do cargo” (art. 4º, X) ou “incompatível com a dignidade da Câmara” (art. 7º, III) — é fundamento frequente, mas exige descrição concreta na denúncia e prova. Fórmulas genéricas de “falta de decoro”, sem fato determinado, não sustentam a cassação.

7.11 Checklist de validade e interação com outras instâncias

A cassação sólida é a que resiste ao exame judicial — e isso depende menos de vontade política e mais de disciplina procedimental.

QUADRO 7.2 — CHECKLIST DE VALIDADE DO PROCESSO DE CASSAÇÃO

#	Verificação	Base
1	Aplicação exclusiva do rito do DL 201/1967 (não da Lei Orgânica ou do Regimento)	SV 46; Rcl 80.211 AgR
2	Denúncia escrita, com exposição dos fatos e indicação das provas; denunciante vereador impedido	Art. 5º, I
3	Recebimento pela maioria dos presentes; comissão de três membros sorteados entre os desimpedidos	Art. 5º, II; SS 5.641; Rcl 90.852 AgR
4	Notificação com cópia integral; 10 dias para defesa prévia; até 10 testemunhas	Art. 5º, III
5	Intimação de todos os atos com 24 horas de antecedência	Art. 5º, IV
6	Razões finais em 5 dias; defesa oral de até 2 horas	Art. 5º, V
7	Votação nominal por infração; 2/3 dos membros da Câmara	Art. 5º, VI
8	Conclusão em até 90 dias da notificação	Art. 5º, VII; REsp 893.931

O processo de cassação não exclui as demais esferas. Os mesmos fatos que fundamentam a infração político-administrativa costumam interessar ao Tribunal de Contas (dano ao erário) e ao Ministério Público (improbidade e crime). A boa prática é a atuação paralela e comunicada: enquanto a Câmara conduz a cassação, remete cópia da prova ao TC e ao MP. Assim, ainda que a cassação não se conclua, a responsabilização prossegue nas outras vias. Emerson Garcia lembra que a robustez probatória, mais do que a gravidade retórica da acusação, é o que sustenta a responsabilização perante qualquer instância.¹⁸

18. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, capítulo sobre a independência das instâncias. Consulte-se a edição mais recente.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VII

1. DL 201/1967: art. 1º (crimes, julgados pelo Judiciário) x art. 4º (infrações político-administrativas, julgadas pela Câmara, com cassação).
 2. Rito: exclusivamente o do DL 201/1967 (SV 46), aplicável também aos vereadores (art. 7º, § 1º; Rcl 80.211 AgR).
 3. Obstruir a fiscalização e desatender pedidos de informação da Câmara são infrações do art. 4º.
 4. Recebimento da denúncia por maioria dos presentes; comissão de três vereadores sorteados entre os desimpedidos.
 5. Proporcionalidade partidária no sorteio: divergência entre a SS 5.641 (2023) e a Rcl 90.852 AgR (2026) — conduta prudente é conciliar sorteio e representação proporcional.
 6. Prazo de 90 dias contados da notificação do acusado, de natureza decadencial (STJ, REsp 893.931 e RMS 45.955).
 7. Cassação exige 2/3 dos membros da Câmara, em votação nominal por infração.
 8. Não há afastamento cautelar do Prefeito pela Câmara com base em norma local.
 9. O Judiciário controla a legalidade do processo, não o mérito político.
-

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. A Lei Orgânica prevê que a comissão processante será composta pelos líderes partidários. A regra é válida? Fundamente.
2. A denúncia contra o Prefeito foi recebida em 1º de março, e o Prefeito foi notificado em 10 de março. Até quando o processo deve ser concluído e o que ocorre se o prazo for ultrapassado?
3. O vereador autor da denúncia pode integrar a comissão processante? E votar no julgamento?
4. Diferencie cassação de extinção do mandato e dê um exemplo de cada.
5. Numa Câmara de 13 vereadores, a cassação recebeu 8 votos favoráveis. O Prefeito foi cassado? Por quê?

LEITURAS COMPLEMENTARES

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros — capítulo sobre a responsabilidade do Prefeito e do Vereador.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, texto compilado.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF* — página da Súmula Vinculante 46, com a jurisprudência selecionada sobre o DL 201/1967.

MÓDULO VIII

Módulo VIII — Responsabilização cível-criminal e a proteção jurídica do parlamentar

Carga horária sugerida: 1h30 · Base normativa: CF, arts. 5º, LXIX, LXXII e LXXIII, 29, VIII, 37, §§ 4º a 6º, e 129; Lei nº 8.429/1992 (red. Lei nº 14.230/2021); Leis nº 4.717/1965, 7.347/1985, 9.507/1997 e 12.016/2009; Código Penal, arts. 312 a 327, 337-E a 337-P e 339 · Jurisprudência: STF, Temas 469 e 1.199

CASO DE ABERTURA — PROVADO O DESVIO, E AGORA?

Encerrada a apuração, está documentado o desvio de recursos de uma obra de pavimentação: sobrepreço de 38% nos insumos, medições de serviços não executados atestadas pelo fiscal e pagamentos à construtora cujo sócio oculto é parente do Secretário de Obras. O vereador que conduziu a fiscalização precisa decidir os próximos passos — e teme retaliações: já ouviu que será processado por “calúnia” se levar o caso adiante.

Pergunta que orienta o módulo: a quais órgãos levar cada aspecto do caso, com qual instrumento — e como o vereador se protege juridicamente ao fazê-lo?

8.1 O mapa das responsabilidades: independência das instâncias

Um mesmo fato pode gerar responsabilização em várias esferas independentes: **administrativa** (sanções disciplinares e as aplicadas pelo Tribunal de Contas), **civil** (ressarcimento do dano e sanções da improbidade), **penal** (crimes contra a Administração) e **político-administrativa** (cassação do mandato). Elas correm em paralelo e não se excluem. A própria Constituição, ao tratar da improbidade, prevê as sanções “sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, § 4º).

Carvalho Filho ensina que a independência das instâncias é a regra, e a repercussão de uma sobre a outra, exceção — restrita, em essência, à absolvição penal fundada na negativa de autoria ou na inexistência do fato.¹⁹ Entender esse mapa evita dois erros: achar que uma via basta e supor que o arquivamento ou a absolvição em uma delas encerra as demais. Ao fiscalizador cabe direcionar cada aspecto do fato ao órgão competente, para que nenhuma frente de responsabilização se perca.

19. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre responsabilidade dos servidores públicos (comunicabilidade de instâncias). Consulte-se a edição mais recente.

QUADRO 8.1 — AS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Esfera	Quem conduz	Consequências típicas
Administrativa / de contas	Órgão de origem; Tribunal de Contas	Sanções disciplinares; multa; imputação de débito; inabilitação para cargo em comissão
Civil (improbidade e ressarcimento)	Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, perante o Judiciário	Ressarcimento; perda de bens; multa civil; suspensão de direitos políticos; proibição de contratar
Penal	Polícia e Ministério Público; Judiciário	Penas privativas de liberdade e multa; efeitos da condenação
Político-administrativa	Câmara Municipal	Cassação do mandato (DL 201/1967)

8.2 Improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021

A Lei nº 8.429/1992 tipifica três categorias de atos de improbidade: os que importam **enriquecimento ilícito** (art. 9º), os que causam **lesão ao erário** (art. 10) e os que atentam contra os **princípios da Administração Pública** (art. 11). A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 alterou pontos centrais. O mais relevante: passou-se a exigir **dolo** para a configuração de qualquer ato de improbidade, extinguindo-se a modalidade culposa antes admitida para a lesão ao erário.

A lei passou a definir o dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (art. 1º, § 2º) e estabeleceu que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (§ 3º). Além disso, o art. 11 passou a exigir que a violação de princípios seja “caracterizada por uma das seguintes condutas”, enumeradas em seus incisos — redação que a doutrina majoritária interpreta como rol taxativo. Para a fiscalização, isso significa reunir prova da *intenção* — e não apenas do resultado — ao levar um caso de improbidade ao Ministério Público: comunicações, a reiteração da conduta após alertas, a relação entre o agente e o beneficiário.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — ARE 843.989/PR (Tema 1.199), Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/08/2022, publicado em 12/12/2022.

Tese: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

Note-se que a Lei nº 14.230/2021 atribuiu ao Ministério Público a legitimidade para a ação de improbidade, mas o STF, nas ADIs 7.042 e 7.043 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento concluído em 31/08/2022), reconheceu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e os entes públicos lesados — o próprio Município, por exemplo —, inclusive para a celebração de acordos de não persecução civil. Para a Câmara, a via usual continua sendo a provocação do Ministério Público.

8.3 Crimes contra a Administração e a atuação das polícias

Peculato, corrupção passiva e ativa, concussão, prevaricação, advocacia administrativa (Código Penal, arts. 312 a 327) e os crimes em licitações e contratos administrativos (arts. 337-E a 337-P, incluídos no Código Penal pela Lei nº 14.133/2021) demandam investigação criminal. Quando há indício de autoria e materialidade, o caminho inclui a comunicação às polícias — Civil, em regra, e Federal, quando houver recursos ou interesse da União — e ao Ministério Público.

A notícia-crime deve ser objetiva e documentada. Cabe à polícia e ao Ministério Público a apuração; ao vereador, fornecer o ponto de partida qualificado. Acusação leviana, sem lastro, pode voltar-se contra quem a fez — como se verá na seção 8.10.

8.4 Representação ao Ministério Público: a notícia de fato

A porta de entrada no Ministério Público é a **notícia de fato** (ou representação), na qual se descreve a conduta, indicam-se os possíveis responsáveis e juntam-se os documentos disponíveis. A partir dela, o MP pode instaurar inquérito civil ou procedimento investigatório criminal. A Constituição atribui ao Ministério Público, entre outras funções, “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” e “promover o inquérito civil e a ação civil

pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, I e III), além de expedir notificações e requisitar informações e documentos (inciso VI).

O MP dispõe, portanto, de instrumentos de investigação de que a Câmara não dispõe. A articulação Câmara-MP, quando bem instruída, multiplica a eficácia da fiscalização: a Câmara contribui com o conhecimento da realidade local e com a documentação já reunida; o MP, com os poderes de requisição e de ação.

8.5 A ação popular

A ação popular é instrumento do cidadão — inclusive do vereador, na condição de eleitor — para anular ato lesivo ao patrimônio público. A Constituição dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (art. 5º, LXXIII).

Regida pela Lei nº 4.717/1965, a ação popular permite obter a anulação do ato e a condenação dos responsáveis e beneficiários ao ressarcimento. A prova da cidadania se faz com o título eleitoral ou documento equivalente, e o autor deve estar representado por advogado. É via valiosa quando se quer atacar diretamente o ato ilegal — um contrato, uma nomeação, uma doação de imóvel —, e não apenas provocar um órgão de controle. A isenção de custas e de sucumbência, salvo má-fé, reduz o risco financeiro do cidadão que fiscaliza.

8.6 A ação civil pública

A ação civil pública, regida pela Lei nº 7.347/1985, protege interesses difusos e coletivos, inclusive o patrimônio público e social. É ajuizada, entre outros legitimados, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelos entes federativos, por autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, e por associações que preencham os requisitos legais (art. 5º). Serve à reparação do dano e à imposição de obrigações de fazer e de não fazer.

O vereador não é, em regra, legitimado a propô-la; sua representação, contudo, municia o Ministério Público para fazê-lo. É um dos principais instrumentos de tutela coletiva do erário, especialmente útil quando se pretende uma obrigação de fazer — por exemplo, compelir o Município a realizar concurso público para substituir contratações temporárias irregulares.

8.7 Mandado de segurança, habeas data e exibição de documentos

Outras vias completam o arsenal. O **mandado de segurança** (CF, art. 5º, LXIX; Lei nº 12.016/2009) protege direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, contra ilegalidade ou abuso de poder de autoridade — é o instrumento típico para garantir o acesso a informação de interesse público indevidamente negada, como visto no Módulo V. O **habeas data** (CF, art. 5º, LXXII; Lei nº 9.507/1997) tem objeto mais restrito: assegura o conhecimento e a retificação de informações relativas à *pessoa do impetrante* constantes de registros públicos — não serve, portanto, para obter documentos sobre contratos ou despesas do município. A **produção antecipada de prova** e a **exibição de documento ou coisa**, previstas no Código de Processo Civil, permitem compelir a apresentação de documento essencial à prova.

Cada instrumento tem hipótese própria; conhecê-los evita usar a ferramenta errada e perder tempo processual precioso.

8.8 Escolhendo o instrumento certo

QUADRO 8.2 — DO FATO AO INSTRUMENTO

Situação	Destinatário	Instrumento
Dano ao erário; irregularidade de contas, licitação ou contrato	Tribunal de Contas	Representação
Improbidade administrativa (com indícios de dolo)	Ministério Público	Notícia de fato
Crime contra a Administração ou em licitação	MP e/ou Polícia	Notícia-crime
Ato ilegal e lesivo a ser anulado	Poder Judiciário	Ação popular (vereador como cidadão)
Informação de interesse público negada	Poder Judiciário	Mandado de segurança
Obrigação de fazer de interesse coletivo	Ministério Público	Representação para ação civil pública
Infração político-administrativa do Prefeito	Câmara	Denúncia (DL 201/1967)

Frequentemente, um mesmo caso comporta mais de uma via, acionadas em paralelo. No caso de abertura: o sobrepreço e as medições infladas vão ao Tribunal de Contas (imputação de débito); os indícios de dolo e de favorecimento a parente, ao Ministério Público (improbidade); a fraude nas medições, à polícia e ao MP (crime); e, se houver interesse em anular atos ainda em curso, cabe ação popular. Emerson Garcia observa que a proteção do patrimônio público admite concurso de instrumentos, cuja escolha deve orientar-se pela eficácia e pela tempestividade.²⁰ O erro a evitar é a inércia por dúvida sobre o instrumento.

8.9 A imunidade material do vereador

A Constituição assegura a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII). É a garantia que permite fiscalizar, denunciar e criticar sem temer, por isso, processo civil ou penal por suas manifestações. O STF delimitou o alcance dessa imunidade no Tema 469.

JURISPRUDÊNCIA — STF, TEMA 469 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 600.063/SP (Tema 469), Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 25/02/2015, publicado em 15/05/2015.

Tese (campo “Tese” da base oficial): “*Nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador.*”

Ementa, item 6: “*nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.*”

A imunidade tem, portanto, dois requisitos: **territorial** (a manifestação deve ocorrer na circunscrição do Município) e **funcional** (deve haver pertinência com o exercício do mandato). Alexandre de Moraes ressalta que a imunidade material é prerrogativa da função, não privilégio pessoal: protege o livre exercício da fiscalização e do debate público.²¹ Ela cobre a crítica dura, a denúncia de irregularidade e a cobrança enfática feitas no exercício da fiscalização; não cobre o insulto gratuito, desvinculado do mandato, nem manifestações feitas fora do Município sem relação com a função.

ATENÇÃO — REDES SOCIAIS E IMUNIDADE

As manifestações em redes sociais suscitam dúvida frequente quanto ao requisito territorial. O critério seguro é o da pertinência temática com o mandato e com os interesses do Município: a publicação que reproduz e comenta uma fiscalização realizada pela Câmara está mais protegida do que ataques pessoais sem relação com a função. Na dúvida, prefira a linguagem técnica e a referência aos documentos e procedimentos formais — o que, além de proteger o vereador, fortalece a credibilidade da denúncia.

8.10 Evitando a denúncia caluniosa

O reverso da moeda: a imunidade não cobre a má-fé. O art. 339 do Código Penal tipifica a conduta de “dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou

20. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, capítulo sobre os instrumentos de tutela do patrimônio público. Consulte-se a edição mais recente.

21. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre o Poder Legislativo (imunidades parlamentares). Consulte-se a edição mais recente.

de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente”, com pena de reclusão de dois a oito anos e multa (redação da Lei nº 14.110/2020).

O elemento central do tipo é o **conhecimento da inocência**: quem leva aos órgãos de controle fatos documentados, de boa-fé, ainda que a apuração conclua pela inexistência de irregularidade, não pratica o crime. A proteção do vereador, portanto, está no método: fundamentar, documentar e preferir a via dos órgãos de controle, descrevendo os *fatos* e os *indícios*, sem afirmar culpas que só a apuração poderá estabelecer. O fiscalizador sério distingue-se do acusador irresponsável justamente pelo respeito à prova.

8.11 Proteção jurídica: blindando o mandato fiscalizador

Fiscalizar gera atrito, e o vereador atuante precisa proteger-se. Essa proteção tem três camadas complementares: a **imunidade material**, que cobre suas manifestações funcionais; a **documentação rigorosa**, que comprova boa-fé e fundamento; e a **atuação institucional**, por meio de requerimentos, comissões e representações aos órgãos de controle, que reduz a exposição pessoal em comparação com acusações públicas precipitadas.

A blindagem legítima não é silêncio: é método. Denunciar com prova, pelos canais próprios e com linguagem técnica, protege o parlamentar tanto quanto protege o interesse público que ele defende. Toda a jornada deste curso converge aqui: sem prova documentada, não há responsabilização — e não há proteção.

QUADRO 8.3 — BOAS PRÁTICAS DE PROTEÇÃO DO VEREADOR FISCALIZADOR

#	Prática
1	Fundamentar cada manifestação em documento oficial (resposta do Executivo, RGF, PNCP, parecer do TC).
2	Descrever fatos e indícios; evitar afirmar culpa ou crime antes da apuração.
3	Usar os canais institucionais: requerimento, comissão, representação, notícia de fato.
4	Manter dossiê cronológico com protocolos e respostas.
5	Manifestar-se em pertinência com o mandato e com os interesses do Município (Tema 469).
6	Buscar orientação jurídica da procuradoria da Câmara antes de representações complexas.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VIII

1. As instâncias administrativa, civil, penal e político-administrativa são independentes e podem ser acionadas em paralelo.
 2. Improbidade exige dolo (Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 2º e 3º); o art. 11 tornou-se taxativo.
 3. Tema 1.199: a revogação da modalidade culposa não retroage sobre a coisa julgada; o novo regime prescricional é irretroativo.
 4. Crimes contra a Administração (CP, arts. 312 a 327) e em licitações (arts. 337-E a 337-P) vão à polícia e ao MP.
 5. Ação popular: qualquer cidadão, isento de custas e sucumbência, salvo má-fé (CF, art. 5º, LXXIII).
 6. Ação civil pública: legitimados do art. 5º da Lei nº 7.347/1985; o vereador municia o MP.
 7. Mandado de segurança para informação negada; habeas data apenas para dados pessoais do impetrante.
 8. Imunidade do vereador: circunscrição do Município + pertinência com o mandato (Tema 469).
 9. Denúncia caluniosa exige conhecimento da inocência; método e documentação protegem o vereador.
-

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. No caso de abertura, indique, para cada aspecto do fato (sobrepreço, medições falsas, favorecimento a parente), o órgão destinatário e o instrumento adequado.
2. Após a Lei nº 14.230/2021, é possível condenar um gestor por improbidade por mera negligência na fiscalização de um contrato? Fundamente com o Tema 1.199.
3. Um vereador, em entrevista a rádio da cidade, afirma que determinado contrato “tem indícios de sobrepreço, conforme comparativo do PNCP já enviado ao Tribunal de Contas”. Está protegido pela imunidade material?
4. Qual a diferença entre o mandado de segurança e o habeas data para fins de acesso a informações públicas?
5. Quais elementos distinguem a representação de boa-fé da denúncia caluniosa?

LEITURAS COMPLEMENTARES

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva — edição atualizada pela Lei nº 14.230/2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas — capítulos sobre imunidades parlamentares e ações constitucionais.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com a redação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Ação Popular).

Conclusão geral — o fio condutor do curso

Fiscalizar é competência constitucional da Câmara Municipal (CF, art. 31), exercida em três planos que percorremos ao longo dos oito módulos. O primeiro é o controle da **execução orçamentária e da legalidade da despesa**: ler o orçamento, os relatórios da LRF e o parecer prévio do Tribunal de Contas, e julgar as contas com consciência de seus efeitos. O segundo são os **pontos críticos da gestão**: licitações e contratos, pessoal, áreas sociais e repasses ao terceiro setor — onde se concentram, segundo a experiência dos órgãos de controle, as irregularidades mais frequentes e mais danosas. O terceiro é o **arsenal de instrumentos** internos e externos de apuração e responsabilização: requerimento de informação, Lei de Acesso à Informação, convocação, CPI, comissão processante, representação ao Tribunal de Contas, notícia de fato ao Ministério Público, ação popular.

Da constatação nasce o dever de agir. Conforme a gravidade, a resposta vai do requerimento de informação à comissão processante, da representação ao Tribunal de Contas à notícia-crime — sempre com técnica e prova documentada. Esse é o sentido da expressão “fiscalização 4.0”: não a substituição do vereador pela tecnologia, mas o uso inteligente dos dados públicos a serviço de um método.

Fiscalizar com técnica e responsabilidade

A fiscalização eficaz não se confunde com perseguição política. Ela se sustenta em prova, em fundamento normativo e em respeito ao contraditório. Carvalho Filho adverte que o controle deve observar o devido processo: legalidade, motivação e proporcionalidade também vinculam quem fiscaliza.²² O vereador que documenta bem sua atuação protege o interesse público e a si mesmo contra retaliações e contra a alegação de abuso.

O oposto também é verdadeiro: a fiscalização movida por paixão, sem lastro probatório, fragiliza a causa, expõe o parlamentar à acusação de denúncia caluniosa e desperdiça a credibilidade do mandato. Os módulos VI e VII mostraram que a maior parte das CPIs e cassações que fracassam não cai pelo mérito, mas por vício de forma. Rigor técnico é o que separa controle de espetáculo.

Encaminhamentos práticos: um roteiro para a próxima sessão

O conhecimento reunido neste curso só produz efeito quando vira prática. Propõe-se, a seguir, um roteiro de implantação em quatro passos, que pode ser adotado individualmente pelo vereador ou institucionalmente pela comissão de finanças e orçamento (ou de fiscalização e controle) da Câmara.

22. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, capítulo sobre controle da Administração Pública. Consulte-se a edição mais recente.

QUADRO C.1 — ROTEIRO DE IMPLANTAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA

Passo	Ação	Instrumentos e fontes
1. Mapear riscos	Identificar os pontos de risco do município: restos a pagar, dispensas recorrentes, contratos emergenciais, despesa com pessoal próxima do limite, repasses a entidades, mínimos de saúde e educação	RGF e RREO (SICONFI); PNCP; portal da transparência; SIOPS; SIOPE; alertas do Tribunal de Contas
2. Instituir rotina	Calendário de análise a cada RREO e RGF; requerimentos de informação com prazo e advertência; acompanhamento das audiências do art. 9º, § 4º, da LRF	Regimento Interno; LAI; DL 201/1967, art. 4º, III
3. Articular a rede	Aproximar-se do controle interno, da ouvidoria, dos conselhos de políticas públicas, do Tribunal de Contas e do Ministério Público	CF, arts. 31, 74 e 129; Lei Orgânica do Tribunal de Contas
4. Documentar	Padronizar o registro de cada diligência: protocolo, resposta, análise, providência	Dossiê cronológico por linha de fiscalização

Mensagem final: o vereador como guardião do erário

Cada real fiscalizado é um serviço público protegido. O mandato que leva a sério o controle externo devolve à população o que lhe pertence: gestão honesta, eficiente e transparente. Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que a Administração gere coisa alheia — o interesse público, que pertence à coletividade —, e por isso está permanentemente sujeita a controle e prestação de contas.²³

Que cada instrumento aqui estudado — do requerimento à representação — seja usado com coragem, método e senso de responsabilidade pública.

23. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, capítulo sobre o regime jurídico-administrativo (indisponibilidade do interesse público). Consulte-se a edição mais recente.

Chave de respostas comentadas

As respostas a seguir são sínteses orientativas. Em casos concretos, devem ser confrontadas com a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Município e com a evolução da jurisprudência após a data de corte desta apostila (13/10/2026).

Módulo I

1. Porque o art. 31 da Constituição atribui a fiscalização do Município ao Poder Legislativo, mediante controle externo; o Tribunal de Contas exerce função auxiliar (art. 31, § 1º). A Câmara julga as contas do Prefeito (Temas 157 e 835) e não pode delegar essa função.
2. Não. O STF, no Tema 157, afirmou ser “incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”. A competência para julgar é exclusiva da Câmara, e a omissão não converte o parecer em decisão.
3. 52% supera o limite prudencial do Executivo (95% de 54% = 51,3%). Incidem as vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF (vantagens e reajustes com ressalvas, criação de cargos, alteração de carreira com aumento de despesa, provimento e contratação, salvo as reposições ressalvadas, e hora extra). O alerta do Tribunal de Contas é devido desde os 90% (art. 59, § 1º, II).
4. LRF, art. 42 (obrigação sem disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do mandato) e Código Penal, art. 359-C, além de possível improbidade, se demonstrado o dolo.
5. Dois terços dos membros da Câmara (CF, art. 31, § 2º; Tema 835). Deve-se garantir o contraditório e a ampla defesa do Prefeito e fundamentar a decisão que diverge do parecer técnico.

Módulo II

1. Sim. As seis dispensas somam R\$ 360 mil no exercício, na mesma unidade gestora e no mesmo ramo, muito acima do limite de R\$ 65.492,11 do art. 75, II, para 2026 (Decreto nº 12.807/2025). O § 1º do art. 75 manda considerar o somatório anual: há fracionamento, com possível incidência do art. 337-E do CP.
2. A prorrogação é vedada: o art. 75, VIII, limita a contratação emergencial a um ano e veda a prorrogação e a recontração com base na mesma situação (ADI 6.890). Se a emergência decorreu de falta de planejamento, deve-se apurar a responsabilidade dos agentes (art. 75, § 6º).
3. Sobrepreço é preço orçado ou contratado expressivamente acima do mercado (art. 6º, LVI) — detectável pela pesquisa de preços e pelo comparativo no PNCP. Superfaturamento é o dano efetivo (art. 6º, LVII) — detectável pelo confronto entre medições, atestos e a execução física.
4. Requerer as justificativas técnicas de cada aditivo e a planilha comparativa; verificar a natureza das alterações (unilaterais ou consensuais), o respeito ao limite de 25% (art. 125, salvo reforma, com 50% para acréscimos) e a possível compensação indevida entre acréscimos e supressões; avaliar se o projeto original era deficiente.
5. Porque centraliza, em sítio oficial e público, editais, atas e contratos de todos os entes (art. 174), permitindo comparar preços e condições entre municípios sem depender de informação do fiscalizado.

Módulo III

1. Inválida: as atribuições são burocráticas e operacionais, o que contraria o item “a” do Tema 1.010; a quantidade também deve ser examinada à luz da proporcionalidade (item “c”).

2. Incidem as vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF (limite prudencial ultrapassado). O alerta cabe ao Tribunal de Contas (art. 59, § 1º, II).
3. Sim, trata-se de nepotismo cruzado: a SV 13 alcança expressamente o “ajuste mediante designações recíprocas”. Cabem requerimento de exoneração e representação ao MP e ao TC.
4. Pela orientação da Rcl 6.650 MC-AgR, cargos políticos em regra não se submetem à SV 13, salvo fraude ou falta de qualificação. A questão, porém, está em revisão no Tema 1.000, ainda sem tese fixada em 13/10/2026; a Câmara deve verificar o andamento antes de agir e examinar a qualificação do nomeado.
5. Tema 612 (requisitos da contratação temporária, vedada para serviços ordinários permanentes), Tema 784 (preterição arbitrária gera direito à nomeação) e Tema 161 (aprovados dentro das vagas).

Módulo IV

1. Descumprimento do art. 212 da Constituição, com reflexo negativo no parecer prévio e nas contas do Prefeito. O dado pode ser conferido no SIOPE, no anexo do RREO e no próprio parecer do Tribunal de Contas.
2. Não. O acordo de cooperação (art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014) é o instrumento das parcerias sem transferência de recursos financeiros; havendo repasse, exige-se termo de colaboração ou de fomento.
3. Não. O art. 39, III, veda a parceria com OSC que tenha como dirigente parente até o segundo grau, inclusive por afinidade, de dirigente de órgão da mesma esfera governamental; o cunhado é parente por afinidade em segundo grau do Secretário.
4. O conselho emite parecer sobre a prestação de contas dos recursos do Fundo (Lei nº 14.113/2020, arts. 31 e 33) e acompanha a aplicação dos recursos; seus pareceres e atas são fonte qualificada para requerimentos e representações.
5. O art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral, salvo calamidade, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Módulo V

1. Não. O art. 4º, III, do DL 201/1967 refere-se aos pedidos de informações “da Câmara”, feitos a tempo e em forma regular. Ofício individual do vereador não tem essa natureza (ADI 3.046); o vereador pode usar a LAI como cidadão (Tema 832), mas o descumprimento desta via tem consequências próprias.
2. A ADI 3.046 atribui o poder de fiscalização com força institucional à Casa (órgão colegiado); o Tema 832 garante ao parlamentar, como cidadão, o pleno direito de acesso à informação pela LAI. São vias complementares.
3. Inválida na parte em que cria crime de responsabilidade: a matéria é de competência privativa da União (SV 46; ADI 6.653).
4. Exemplo: “Requer-se cópia dos empenhos, notas fiscais e comprovantes de pagamento relativos à aquisição de medicamentos pelo Fundo Municipal de Saúde no período de janeiro a junho de 2026, com indicação dos processos de contratação correspondentes, no prazo regimental de X dias, sob as advertências do art. 4º, III, do DL 201/1967.”
5. Extrair empenhos e pagamentos do portal; localizar contratos no PNCP; comparar preço por quilômetro ou por aluno com municípios vizinhos; somar contratações diretas do exercício por fornecedor; verificar a frota declarada e as rotas; transformar anomalias em perguntas objetivas.

Módulo VI

1. Inválido. Quatro de onze vereadores superam um terço; preenchidos os requisitos, a criação da CPI é direito da minoria e independe de deliberação plenária (MS 24.831; ADI 3.619).
2. A convocação obriga o comparecimento; o convite apenas propõe. O desatendimento injustificado do Prefeito às convocações da Câmara é infração político-administrativa (DL 201/1967, art. 4º, III).
3. Não. A CPI tem poderes apenas na colheita da prova e não dispõe do poder geral de cautela, como o de decretar indisponibilidade de bens (MS 23.452).
4. Requerer a quebra ao Poder Judiciário, com fundamentação concreta, ou encaminhar os elementos ao Ministério Público, porque não há precedente que reconheça à CPI municipal o poder de quebrar sigilo bancário por ato próprio (STJ, REsp 393.541/PR, quebra por decisão judicial).
5. Ministério Público Federal e Polícia Federal (crimes e improbidade envolvendo recursos federais), TCU e CGU (dano a recursos federais), Tribunal de Contas do Estado (aspectos de gestão municipal), e a própria Câmara, se houver infração político-administrativa.

Módulo VII

1. Inválida. O art. 5º, II, do DL 201/1967 exige três vereadores sorteados entre os desimpedidos, e lei local não pode alterar o rito (SV 46). Quanto à proporcionalidade partidária, há divergência entre a SS 5.641 e a Rcl 90.852 AgR.
2. O prazo de 90 dias conta da notificação (10 de março), encerrando-se em 8 de junho. Ultrapassado, o processo é arquivado, sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos (art. 5º, VII); o prazo é decadencial (REsp 893.931).
3. Não pode integrar a comissão nem votar sobre a denúncia; pode praticar todos os atos de acusação, convocando-se o suplente para votar (art. 5º, I).
4. Cassação é sanção por infração apurada em processo (ex.: descumprimento do orçamento, art. 4º, VI). Extinção é perda por fato objetivo, declarada pelo Presidente da Câmara (ex.: falecimento ou renúncia, art. 6º, I).
5. Não. Dois terços de 13 são 8,67; exigem-se, portanto, 9 votos (art. 5º, VI).

Módulo VIII

1. Sobrepreço e medições falsas: Tribunal de Contas (representação, imputação de débito). Medições falsas e favorecimento: Ministério Público e Polícia (crimes do CP, arts. 312 e seguintes e 337-E e seguintes). Favorecimento a parente com indícios de dolo: Ministério Público (improbidade). Atos ainda em curso: ação popular.
2. Não. Após a Lei nº 14.230/2021, exige-se dolo (art. 1º, § 2º). Pelo Tema 1.199, a nova lei aplica-se aos atos culposos praticados antes dela sem condenação transitada em julgado, devendo o juízo analisar eventual dolo.
3. Em princípio, sim: a manifestação tem pertinência com o mandato e foi feita na circunscrição do Município (Tema 469), e o vereador se refere a indícios documentados e a providência formal já adotada.
4. O mandado de segurança protege direito líquido e certo, como o acesso a informação de interesse público negada; o habeas data destina-se apenas a informações relativas à pessoa do impetrante.
5. A denúncia caluniosa exige que o agente saiba da inocência do acusado (CP, art. 339). A representação de boa-fé descreve fatos e indícios documentados e os submete ao órgão competente, sem afirmar culpa antecipadamente.

Referências

DOUTRINA

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

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. Edição mais recente.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Saraiva. Edição mais recente, atualizada pela Lei nº 14.230/2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais. Edição mais recente.

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

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

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas. Edição mais recente.

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

LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

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. Redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Altera a LC nº 101/2000 (transparência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11350.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12807.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/102/2008/>. Acesso em: 13 out. 2026.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. DJe 29 ago. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 46**. DJe 17 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.452/RJ**. Rel. Min. Celso de Mello, 16 set. 1999. DJ 12 maio 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.046/SP**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 15 abr. 2004. DJ 28 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 730/RJ**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, 22 set. 2004. DJ 11 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 24.831/DF**. Rel. Min. Celso de Mello, 22 jun. 2005. DJ 4 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.619/SP**. Rel. Min. Eros Grau, 1º ago. 2006. DJ 20 abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 579.951/RN** (Tema 66). Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20 ago. 2008. DJe 24 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação 6.650/PR**. Rel. Min. Ellen Gracie, 16 out. 2008. DJe 21 nov. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 598.099/MS** (Tema 161). Rel. Min. Gilmar Mendes, 10 ago. 2011. DJe 3 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 658.026/MG** (Tema 612). Rel. Min. Dias Toffoli, 9 abr. 2014. DJe 31 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 705.140/RS** (Tema 308). Rel. Min. Teori Zavascki, 28 ago. 2014. DJe 5 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 600.063/SP** (Tema 469). Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, 25 fev. 2015. DJe 15 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 837.311/PI** (Tema 784). Rel. Min. Luiz Fux, 9 dez. 2015. DJe 18 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 729.744/MG** (Tema 157). Rel. Min. Gilmar Mendes, 10 ago. 2016. DJe 23 ago. 2017.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 848.826/DF** (Tema 835). Rel. Min. Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 10 ago. 2016. DJe 24 ago. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 865.401/MG** (Tema 832). Rel. Min. Dias Toffoli, 25 abr. 2018. DJe 19 out. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.041.210/SP** (Tema 1.010). Rel. Min. Dias Toffoli, 27 set. 2018. DJe 22 maio 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Suspensão de Segurança 5.503 AgR**. Rel. Min. Luiz Fux, 27 set. 2021. Publicação em 8 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR** (Tema 1.199). Rel. Min. Alexandre de Moraes, 18 ago. 2022. DJe 12 dez. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.042 e 7.043**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento concluído em 31 ago. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Suspensão de Segurança 5.641 MC-Ref/PB**. Rel. Min. Rosa Weber, 28 ago. 2023. Publicação em 4 set. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.653**. Rel. Min. Nunes Marques, 27 nov. 2023. DJe 22 jan. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.890**. Rel. Min. Cristiano Zanin, sessão virtual de 30 ago. a 6 set. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Agravo Regimental na Reclamação 55.948**. Rel. Min. Flávio Dino, 28 out. 2024. DJe 5 dez. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Agravo Regimental na Reclamação 80.211**. Rel. Min. Flávio Dino, 6 ago. 2025. DJe 13 ago. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Agravo Regimental na Reclamação 90.852/MG**. Rel. Min. Gilmar Mendes, 24 ago. 2026. Publicação em 27 ago. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.133.118/SP** (Tema 1.000). Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento pendente em 13 out. 2026.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial 393.541/PR**. Rel. Min. Franciulli Netto, 5 ago. 2004. DJ 25 out. 2004.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial 893.931/SP**. Rel. Min. Castro Meira, 20 set. 2007. DJ 4 out. 2007, p. 220.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 45.955/MG**. Rel. Min. Og Fernandes, 7 abr. 2015. DJe 15 abr. 2015.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 77.792/MG**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 1º set. 2026.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, 2023/2024.

Glossário

Acordo de cooperação — instrumento do MROSC para parcerias com organizações da sociedade civil que não envolvem transferência de recursos financeiros (Lei nº 13.019/2014, art. 2º, VIII-A).

Adesão à ata (“carona”) — utilização, por órgão não participante, de ata de registro de preços de outro órgão, observados os limites do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Chamamento público — procedimento de seleção de organizações da sociedade civil para parcerias, regra geral do MROSC (art. 24).

Comissão processante — comissão de três vereadores sorteados que conduz o processo de cassação por infração político-administrativa (DL 201/1967, art. 5º, II).

Controle externo — fiscalização exercida pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas, sobre a gestão do Município (CF, art. 31).

Controle interno — sistema mantido por cada Poder para fiscalizar a própria gestão e apoiar o controle externo (CF, art. 74).

CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, criada por 1/3 dos membros, para fato determinado e prazo certo (CF, art. 58, § 3º).

Dispensa de licitação — contratação direta em que a competição seria possível, mas a lei autoriza não licitar (Lei nº 14.133/2021, art. 75).

Dolo (improbidade) — vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado na Lei nº 8.429/1992, não bastando a voluntariedade do agente (art. 1º, § 2º).

Emergência fabricada — situação emergencial decorrente da desídia do próprio gestor, que não autoriza a dispensa e exige apuração de responsabilidade (art. 75, § 6º).

Extinção do mandato — perda do mandato por fato objetivo (falecimento, renúncia, perda de direitos políticos etc.), declarada pelo Presidente da Câmara (DL 201/1967, arts. 6º e 8º).

Fracionamento de despesa — divisão artificial de contratações do mesmo ramo, no exercício, para enquadrá-las no limite de dispensa (art. 75, § 1º).

Imunidade material — inviolabilidade do vereador por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (CF, art. 29, VIII; Tema 469).

Inexigibilidade — contratação direta quando a competição é inviável (art. 74 da Lei nº 14.133/2021).

Infração político-administrativa — conduta do Prefeito ou do Vereador julgada pela Câmara e sancionada com cassação (DL 201/1967, arts. 4º e 7º).

Limite prudencial — 95% do limite de despesa com pessoal, a partir do qual incidem as vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF.

Nepotismo cruzado — ajuste mediante designações recíprocas para nomeação de parentes, vedado pela Súmula Vinculante 13.

Parecer prévio — manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito, que só deixa de prevalecer por 2/3 da Câmara (CF, art. 31, § 2º).

PNCP — Portal Nacional de Contratações Públicas, sítio oficial de divulgação centralizada e obrigatoria das contratações (Lei nº 14.133/2021, art. 174).

RCL — Receita Corrente Líquida, base de cálculo dos limites da LRF (art. 2º, IV).

Reserva de jurisdição — matérias cuja decisão a Constituição reserva ao juiz, como busca domiciliar, interceptação telefônica e prisão fora do flagrante (MS 23.452).

RGF — Relatório de Gestão Fiscal, quadrimestral (ou semestral nos municípios com menos de 50 mil habitantes), que demonstra o cumprimento dos limites da LRF.

RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária, bimestral.

SICONFI — Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, mantido pelo Tesouro Nacional.

SIOPE / SIOPS — sistemas nacionais de informações sobre orçamentos públicos em educação (FNDE) e em saúde (Ministério da Saúde).

Sobrepreço — preço orçado ou contratado expressivamente superior aos referenciais de mercado (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, LVI).

Superfaturamento — dano efetivo ao patrimônio da Administração na execução do contrato (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, LVII).

Termo de colaboração / termo de fomento — instrumentos do MROSC com transferência de recursos, conforme a iniciativa seja da Administração ou da organização (art. 2º, VII e VIII).

Anexo — dispositivos legais de consulta frequente

Textos transcritos do Portal da Legislação da Presidência da República (texto compilado vigente), conferidos em 13 de outubro de 2026. Foram omitidas as notas de alteração, salvo quando relevantes.

Constituição da República (1988)

Art. 29. [...] VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. § 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 139, de 2026) § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...] V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...] § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Art. 58. [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Art. 74. [...] § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Art. 18. [...] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Art. 20. [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

Decreto-Lei nº 201/1967

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I - Impedir o funcionamento regular da Câmara; II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício.

cio financeiro, VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo: I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante. II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator. III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas. IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa. V - Concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral; VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado. VII - O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando: I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa; II - Fixar residência fora do Município; III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública. § 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos)

Art. 75. É dispensável a licitação: I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; [...] § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados: I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Valores atualizados para 2026 pelo Decreto nº 12.807/2025: inciso I — R\$ 130.984,20; inciso II — R\$ 65.492,11.

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

Lei nº 13.019/2014 (MROSC)

Art. 39. Ficarão impedidos de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional; II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada; III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; [...]

Código Penal

Art. 339. Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação

Em cumprimento à diretriz editorial do Instituto Global de Administração Pública, toda a jurisprudência citada nesta apostila foi conferida nos repositórios oficiais — portal e pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br e jurisprudencia.stf.jus.br), pesquisa de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (scon.stj.jus.br) e portal do Tribunal de Contas da União — e toda a legislação foi conferida no texto compilado do Portal da Legislação da Presidência da República (planalto.gov.br) e, quanto à lei mineira, no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Data de corte: **13 de outubro de 2026**.

A.1 PRECEDENTES CONFERIDOS E TRANSCRITOS

QUADRO A.1 — JURISPRUDÊNCIA CONFERIDA

Precedente	Fonte da conferência	Observação
SV 13; SV 46	Portal do STF (Aplicação das Súmulas)	Texto literal do portal (“poderes”, minúsculo, na SV 13; “de competência” na SV 46)
Temas 66, 157, 161, 308, 469, 612, 784, 832, 835, 1.010 e 1.199	Portal do STF (Repercussão Geral) e pesquisa de jurisprudência	Teses transcritas literalmente
Tema 1.000 (RE 1.133.118/SP)	Andamento processual no portal do STF	Pendente; sem tese fixada em 13/10/2026
MS 23.452/RJ; MS 24.831/DF; ADI 3.619/SP; ADI 3.046/SP; ACO 730/RJ; SS 5.503 AgR; SS 5.641 MC-Ref	Pesquisa de jurisprudência do STF	Trechos de ementa transcritos literalmente
Rcl 6.650 MC-AgR/PR	Portal do STF (página da SV 13)	Transcrito trecho do voto da relatora reproduzido pelo portal
Rcl 80.211 AgR; Rcl 55.948 AgR; ADI 6.653; Rcl 29.796; Rcl 31.850 MC	Portal do STF (página da SV 46)	Excertos reproduzidos pelo portal
Rcl 90.852 AgR/MG	Pesquisa de jurisprudência do STF	Diverge da SS 5.641 quanto à proporcionalidade partidária
ADI 6.890; ADIs 7.042 e 7.043	Portal do STF (andamento e notícias)	Tese da ADI 6.890 transcrita em trecho
STJ: REsp 393.541/PR; REsp 893.931/SP; RMS 45.955/MG; RMS 77.792/MG; AgInt no REsp 1.923.569/PR	Pesquisa de jurisprudência do STJ	Trechos de ementa transcritos literalmente
TCU: Acórdãos 1.643/2024-P, 6.138/2025-1ªC, 605/2026-2ªC e 1.753/2026-P	Repositórios do TCU	Citados em síntese do autor, sem transcrição literal

A.2 FORMULAÇÕES DO MATERIAL DE APOIO REESCRITAS OU CORRIGIDAS

Na conversão dos slides do curso em texto, as seguintes formulações foram ajustadas, por não ter sido possível vinculá-las a precedente específico ou por imprecisão normativa:

1. **“Orientação consolidada do TCE/MG”** sobre o cômputo da terceirização no limite de pessoal (slide 11) e sobre o incentivo ao uso dos sistemas do Tribunal pelas Câmaras (slide 74): não foi localizado ato específico do TCE/MG com esse teor. O texto foi

- reescrito com base na norma aplicável (LRF, art. 18, § 1º) e na descrição dos sistemas públicos do Tribunal, sem atribuir orientação ao TCE/MG.
2. **Boxes “Jurisprudência · Chave”** dos casos práticos (slides 20, 35, 50, 65, 80, 95, 110 e 125): eram sínteses do instrutor, não precedentes. Foram substituídos pela fundamentação normativa e jurisprudencial efetivamente conferida, ou apresentados como síntese do autor.
 3. **Prazo da comissão processante** (slide 102): o material indicava 90 dias “contados do recebimento da denúncia”. O art. 5º, VII, do DL 201/1967 conta o prazo “da data em que se efetivar a notificação do acusado”; o texto foi corrigido.
 4. **Quebra de sigilo por CPI municipal** (slides 84 e 86): o material afirmava, sem distinção, que a CPI pode quebrar sigilos. Não foi localizado precedente do STF ou do STJ que reconheça esse poder, por ato próprio, à CPI municipal; foi incluída a distinção, com o precedente da CPI estadual (ACO 730) e o caminho judicial (STJ, REsp 393.541/PR).
 5. **Nepotismo em cargos políticos** (slide 41): o material apresentava a exceção como orientação estável. Foi incluído o estado atual do Tema 1.000, ainda pendente.
 6. **Vedação do art. 39 do MROSC** (slide 58): o material falava em “dirigente que seja agente político”. O texto vigente (Lei nº 13.204/2015) refere-se a “membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental”; o texto foi corrigido.
 7. **Mínimo da saúde** (slide 52): o material falava em “15% da receita própria”. O texto foi ajustado à base do art. 7º da LC nº 141/2012, com a redação da LC nº 227/2026.
 8. **Ação popular** (slide 116): a expressão “dispensa advogado próprio do Estado” foi substituída pela regra constitucional de isenção de custas e ônus da sucumbência, salvo má-fé (CF, art. 5º, LXXIII); o autor popular atua por advogado.
 9. **Crimes em licitações** (slide 114): o material atribuía os arts. 337-E e seguintes à Lei nº 14.133/2021; trata-se de artigos do Código Penal, nele incluídos pela Lei nº 14.133/2021.
 10. **Fundamento do requerimento de informação** (slide 67): acrescentadas as balizas da ADI 3.046 (poder da Casa, não do membro isolado) e do Tema 832 (vereador como cidadão), e a advertência da SV 46 sobre a impossibilidade de lei local criar crime de responsabilidade.

A.3 NORMAS RECENTES INCORPORADAS

EC nº 139/2026 (nova redação do art. 31, § 1º); LC nº 219/2025 (§§ 4º-B e 4º-C do art. 1º da LC nº 64/1990); LC nº 227/2026 (nova redação do art. 7º da LC nº 141/2012); LC nº 200/2023 (nova redação do art. 9º, § 4º, da LRF); LC nº 178/2021 (sanções dos arts. 23, § 3º, e 51, § 2º, da LRF); Decreto nº 12.807/2025 (valores de 2026 da Lei nº 14.133/2021). Reco-

menda-se, antes de citar qualquer precedente em peça oficial, nova consulta ao repositório do tribunal, especialmente quanto ao Tema 1.000 do STF e à proporcionalidade partidária na comissão processante.



“Onde há sociedade, há Direito; e onde o poder gere o alheio, há de haver quem lhe peça contas.”

— Do brocardo romano *Ubi societas, ibi jus*, em leitura aplicada ao controle público

Dr. Eder Lima Palma — OAB/MG 172.205

Instituto Global de Administração Pública

Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis — Belo Horizonte/MG — CEP 30575-190