
INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FISCALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O papel do vereador no controle da contratação de pessoal

Concurso público, processo seletivo, terceirização e impacto orçamentário:
um roteiro técnico para fiscalizar com segurança jurídica.

Instituto Global de Administração Pública
Coordenação Técnica e Pedagógica

Apostila do Curso · 1ª Edição · 2026

Fiscalização das Contratações Públicas

O papel do vereador no controle da contratação de pessoal

Material didático destinado a vereadores, assessores legislativos e agentes de controle interno e externo municipal.

1ª Edição
2026

REALIZAÇÃO: Instituto Global de Administração Pública.

TÍTULO: Fiscalização das Contratações Públicas — o papel do vereador no controle da contratação de pessoal.

NATUREZA: apostila de curso de capacitação (nível intermediário; carga horária de referência: 8 a 20 horas).

PÚBLICO-ALVO: vereadores, assessores parlamentares, membros de comissões e controladores internos.

ÁREA: Direito Administrativo · Direito Constitucional · Direito Financeiro.

EDIÇÃO/ANO: 1ª edição, 2026.

Os entendimentos jurisprudenciais citados nesta apostila foram conferidos junto a fontes oficiais (Supremo Tribunal Federal) e identificados com classe, número, relator e data de julgamento. As referências doutrinárias e legislativas seguem as normas ABNT NBR 6023 e

NBR 10520. Reprodução permitida para fins didáticos, vedada a comercialização sem autorização.

Sumário

Apresentação.....	5
Objetivos de Aprendizagem.....	6
Capítulo 1 — Fundamentos do Controle e da Fiscalização	7
Capítulo 2 — O Concurso Público como Instrumento de Legalidade	12
Capítulo 3 — Processo Seletivo Simplificado e Contratação Temporária	16
Capítulo 4 — Terceirização na Administração Pública	20
Capítulo 5 — Desvio de Função e Contratação Disfarçada	23
Capítulo 6 — Impacto Orçamentário e Responsabilidade Fiscal	26
Capítulo 7 — Fiscalização com Método e Estratégia	29
Capítulo 8 — Responsabilização dos Agentes e Boas Práticas.....	32
Referências Bibliográficas	36
Glossário	38
Anexos Legislativos	40

Apresentação

A contratação de pessoal é um dos pontos mais sensíveis da gestão pública municipal. É por meio dela que o Município organiza a prestação de serviços essenciais — saúde, educação, assistência social, obras e administração — mas é também nela que se concentram algumas das fragilidades mais recorrentes apontadas pelos órgãos de controle: terceirizações irregulares, processos seletivos sem critério, uso reiterado de contratos temporários e excesso de cargos comissionados. Quando a admissão de servidores se afasta do desenho constitucional, o risco deixa de ser meramente político e passa a ser jurídico, financeiro e institucional.

Esta apostila foi concebida para que o vereador e sua assessoria possam transformar a fiscalização das contratações em uma atividade técnica, objetiva e documentalmente sustentada. Em vez de discursos genéricos ou de embates políticos estéreis, propõe-se um método: identificar indícios, requisitar documentos, confrontar a forma do ato com a realidade dos fatos e, quando necessário, acionar os órgãos de controle. O objetivo não é "atacar" a gestão, mas proteger o erário, assegurar a igualdade de acesso ao serviço público e fortalecer o regime republicano.

O conteúdo está organizado em oito capítulos que percorrem, de forma progressiva, os fundamentos constitucionais do controle, as quatro grandes modalidades de contratação (concurso, processo seletivo simplificado, terceirização e cargos comissionados), o impacto orçamentário e a responsabilidade fiscal, o método prático de fiscalização e, por fim, o regime de responsabilização e as boas práticas preventivas. Cada capítulo expande os temas em texto corrido, traz exemplos práticos e casos hipotéticos, destaca conceitos-chave em quadros e boxes, cita jurisprudência verificada em fontes oficiais e encerra com um resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura complementar.

A premissa que atravessa todo o material é simples e poderosa: **fiscalizar é prevenir**. Quanto mais cedo o Legislativo atua, menor o dano ao Município e maior a chance de correção sem litígio. Que esta apostila sirva de bússola técnica para uma atuação parlamentar séria, fundamentada e transformadora.

*A Coordenação Técnica
Instituto Global de Administração Pública*

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir o estudo desta apostila, espera-se que o participante seja capaz de:

- Compreender os fundamentos constitucionais da exigência de concurso público (art. 37, II, da CF) e das hipóteses excepcionais de contratação (art. 37, IX).
- Reconhecer as competências fiscalizatórias da Câmara Municipal e os instrumentos de controle externo e interno (arts. 31 e 74 da CF).
- Distinguir contratações regulares de irregulares nas quatro modalidades estudadas: concurso, processo seletivo simplificado, terceirização e cargos em comissão.
- Avaliar o impacto orçamentário das contratações à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos limites de despesa com pessoal.
- Aplicar um método de fiscalização baseado em indícios, prova documental e uso estratégico dos instrumentos legislativos.
- Identificar as formas de responsabilização dos agentes públicos e adotar boas práticas de atuação preventiva.

O nível de aprofundamento é *intermediário*: o material vai além dos tópicos, oferecendo fundamentação técnica suficiente para a atuação prática, sem a densidade de um tratado dogmático. A linguagem é técnica, porém didática, e a terminologia é mantida coerente ao longo de todos os capítulos.

CAPÍTULO 1

Fundamentos do Controle e da Fiscalização

A base constitucional que legitima a atuação do vereador sobre a contratação de pessoal.

1.1 Por que fiscalizar contratações de pessoal

A contratação de pessoal é um dos pontos mais sensíveis da administração municipal porque impacta simultaneamente três planos: a legalidade, a moralidade administrativa e o orçamento. Cada admissão cria uma despesa que tende a se perpetuar e, ao mesmo tempo, define quem exercerá funções públicas e sob quais critérios. Quando há terceirização irregular, contratações sem concurso ou processos seletivos abusivos, o problema deixa de ser apenas político e se torna jurídico, financeiro e institucional, com potencial de responsabilização de diversos agentes.

O vereador ocupa posição central nesse controle. Não se trata de um observador passivo do que o Executivo decide, mas de um agente constitucional incumbido de fiscalizar a legalidade dos atos de gestão. O conhecimento técnico é a principal ferramenta dessa função: sem domínio dos parâmetros constitucionais e orçamentários, a fiscalização tende a ser superficial e reativa, abrindo espaço para narrativas que normalizam a irregularidade — como "sempre foi assim" ou "é só temporário" — sem qualquer comprovação da excepcionalidade alegada.

Capacitação técnica confere ao parlamentar segurança jurídica para perguntar certo, pedir os documentos certos e agir no tempo certo. A lógica que orienta toda esta apostila é preventiva: quanto mais cedo o Legislativo atua, menor o dano e maior a chance de correção administrativa antes da consolidação do ilícito.

CONCEITO-CHAVE

Controle externo é a fiscalização que um Poder exerce sobre os atos de outro. No Município, é realizado pelo Poder Legislativo (Câmara), com o auxílio do Tribunal de Contas. **Controle interno** é o autocontrole de cada Poder sobre seus próprios atos, fiscalizando legalidade, legitimidade e economicidade.

1.2 Fundamentos constitucionais: o concurso como regra

O art. 37, II, da Constituição Federal estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, como regra geral. Essa norma concretiza os princípios da impessoalidade e da isonomia, impedindo favorecimentos

pessoais e contratações de natureza política. A violação dessa regra tende a produzir a nulidade da contratação e pode gerar responsabilização do gestor que a promoveu.¹

A própria Constituição prevê exceções pontuais. O art. 37, IX autoriza a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Essa autorização, contudo, não é automática: depende de previsão em lei e de comprovação concreta da necessidade. A Constituição não cria "atalhos" permanentes ao concurso — institui uma resposta excepcional a situações específicas, sob pena de desvirtuamento e burla à regra geral.

É firme a orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o concurso público é a regra e de que as contratações fora do art. 37, II devem ser interpretadas de modo restritivo. A contratação temporária, em particular, exige demonstração de excepcionalidade e de temporariedade, sob pena de nulidade. Esse norte jurisprudencial deve orientar toda a fiscalização legislativa: onde não houver prova da excepcionalidade, presume-se a irregularidade.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

O STF firmou, em enunciado de súmula vinculante, a vedação a formas de provimento que permitam o ingresso em cargo público sem o concurso a ele destinado:

"É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 43**. Sessão Plenária de 08/04/2015. *Diário da Justiça eletrônico*, 17/04/2015.

1.3 Controle externo e controle interno

O art. 31 da Constituição prevê que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Esse controle tem caráter permanente e, sobretudo, preventivo. Em matéria de pessoal, a atuação precoce do Legislativo é decisiva: identificar uma contratação irregular antes que ela se consolide reduz o dano ao erário e amplia as chances de correção sem litígio.

O controle interno, por sua vez, é dever constitucional de cada Poder (art. 74 da CF) e deve acompanhar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão. Em pessoal, cabe-lhe funcionar como "primeiro filtro" de conformidade, apontando riscos antes da formalização do ato — contratação temporária sem excepcionalidade, terceirização com

subordinação direta, despesas não previstas. Um controle interno meramente formal, que produz documentos genéricos sem análise técnica, não atende ao art. 74 e fragiliza a defesa institucional da própria administração.

QUADRO 1.1 — CONTROLE EXTERNO X CONTROLE INTERNO

Aspecto	Controle externo (Câmara + TCE)	Controle interno (do próprio Poder)
Fundamento	Art. 31 da CF	Art. 74 da CF
Quem exerce	Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas	Órgão de controle de cada Poder/ente
Momento típico	Acompanhamento e revisão dos atos	Prévio e concomitante à prática do ato
Instrumentos	Requerimentos, convocações, CPI, sustação, representação	Pareceres, relatórios técnicos, recomendações

1.4 Instrumentos de fiscalização da Câmara

A Câmara Municipal dispõe de competências fiscalizatórias que permitem acompanhar contratações e exigir transparência. Entre os instrumentos mais relevantes estão o requerimento de informação, o pedido de cópia de contratos e folhas de pagamento, a convocação de secretários e dirigentes, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e a sustação de atos. A eficácia desses instrumentos depende de técnica e método: fiscalizar bem não é "atacar" a gestão, mas produzir correção administrativa com base em prova.

O poder de requisitar documentos é essencial. Contratos administrativos, termos aditivos, relatórios do controle interno, folhas de pagamento, escalas e ordens de serviço são as evidências sem as quais a fiscalização vira apenas discurso. A recusa injustificada de informação compromete a transparência e pode, por si só, caracterizar irregularidade. A convocação de secretários, por sua vez, permite esclarecer critérios de contratação e formaliza a responsabilização política; quando revela contradições ou ausência de fundamento legal, fornece elementos valiosos para o encaminhamento aos órgãos de controle.

A CPI é instrumento de apuração qualificada, adequado quando existem indícios relevantes e necessidade de investigação estruturada, com cronograma, oitivas e análise de documentos; seu relatório final pode subsidiar representações a órgãos externos. Já a sustação de atos irregulares tem caráter preventivo: visa interromper os efeitos de

1. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 37, II. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

ilegalidades antes que produzam dano irreversível. A lógica é direta — quanto maior o tempo de permanência de um ato irregular, maior o prejuízo e mais difícil a reversão.

CASO HIPOTÉTICO

A Câmara recebe denúncia de que a Secretaria de Saúde mantém 40 "contratados temporários" há mais de três anos exercendo funções permanentes. Em vez de subir à tribuna com acusações genéricas, o vereador protocola requerimento solicitando: (i) a lei municipal que autoriza as contratações; (ii) os contratos e aditivos; (iii) as folhas de pagamento dos últimos 36 meses; e (iv) o relatório do controle interno sobre o tema. De posse dos documentos, confronta a alegada "temporariedade" com a realidade das renovações sucessivas — e passa a ter prova, não suspeita.

1.5 Responsabilidade por omissão e o dever de agir

A omissão diante de ilegalidades pode gerar responsabilização administrativa e de contas para diversos agentes. Em contratações de pessoal, a omissão se revela em três frentes: quando o controle interno não alerta, quando o gestor ignora pareceres e quando a fiscalização legislativa deixa de agir diante de indícios graves. Os Tribunais de Contas frequentemente responsabilizam não apenas quem pratica a irregularidade, mas também quem tinha o dever de fiscalizar e se manteve inerte.

Por isso, a atuação preventiva e documentada é a melhor estratégia institucional. Relatórios técnicos objetivos e verificáveis, requerimentos bem formulados e o registro formal das providências adotadas não apenas produzem correção, mas também protegem o próprio fiscalizador. A fiscalização deixa de ser genérica e passa a ser técnica, objetiva e documentalmente sustentada — premissa que será desenvolvida em todos os capítulos seguintes.

RESUMO EXECUTIVO

A contratação de pessoal concentra riscos de legalidade, moralidade e orçamento. O concurso público é a regra (art. 37, II, CF) e as exceções (art. 37, IX) exigem lei e excepcionalidade comprovada. O controle é exercido externamente pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas (art. 31) e internamente por cada Poder (art. 74). Os instrumentos da Câmara — requerimento, convocação, CPI e sustação — só são eficazes com técnica e prova documental. A omissão diante de indícios também gera responsabilização: fiscalizar é um dever, não uma escolha política.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Qual dispositivo constitucional estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargo ou emprego público, e quais princípios ele concretiza?
2. Diferencie controle externo e controle interno, indicando o fundamento constitucional de cada um.
3. Cite três instrumentos de fiscalização da Câmara Municipal e explique a finalidade preventiva da sustação de atos.
4. Em que situações a omissão do controle interno ou do Legislativo pode gerar responsabilização?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, arts. 31, 37 (caput, incisos II e IX) e 74.
- STF, Súmula Vinculante n. 43.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* — capítulos sobre agentes públicos e controle da Administração.

CAPÍTULO 2

O Concurso Público como Instrumento de Legalidade

Planejamento, criação de cargos, edital e os direitos do candidato aprovado.

2.1 Natureza e função do concurso

O concurso público é o mecanismo constitucional de seleção baseado na impessoalidade, na isonomia e no mérito. Ele garante que o acesso ao serviço público ocorra por critérios objetivos, afastando favorecimentos pessoais e interferências políticas indevidas. Mais do que um procedimento administrativo, o concurso é ferramenta de organização estrutural da administração: permite planejar o quadro de pessoal, profissionalizar a máquina pública e conferir estabilidade institucional às políticas públicas.

Para o fiscalizador, compreender o concurso significa conhecer toda a cadeia de requisitos que o antecede e o sucede — do planejamento orçamentário à nomeação dos aprovados. É nessa cadeia que se localizam as irregularidades mais comuns: concursos sem previsão de cargos em lei, sem estudo de impacto financeiro, com editais direcionados ou usados apenas para legitimar pessoas já contratadas precariamente.

2.2 Planejamento prévio: PPA, LDO e LOA

A abertura de concurso deve estar alinhada ao planejamento orçamentário do Município. A previsão no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) demonstra coerência entre a política pública e a estrutura de pessoal. Sem previsão orçamentária adequada, a realização do concurso pode comprometer o equilíbrio fiscal, pois a contratação de servidores efetivos gera despesa continuada e de longo prazo.

Antes da publicação do edital, é indispensável a existência de dotação orçamentária específica e de estimativa de impacto financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que toda despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes. A ausência desse estudo é uma das irregularidades mais recorrentes apontadas pelos Tribunais de Contas.²

QUADRO 2.1 — ETAPAS DE UM CONCURSO REGULAR

Etapa	O que verificar
1. Planejamento	Definição de vagas, cargos e necessidade real; previsão no PPA/LDO/LOA.
2. Criação dos cargos	Lei formal criando o cargo, com atribuições, requisitos e remuneração.
3. Impacto financeiro	Dotação específica e estimativa de impacto (LRF, arts. 16 e 17).
4. Edital	Critérios objetivos, impessoais e proporcionais; ampla divulgação.
5. Comissão/banca	Designação formal; imparcialidade; registro documental.
6. Nomeação	Respeito ao direito dos aprovados dentro das vagas e à ordem de classificação.

2.3 Criação legal dos cargos e o edital

Não há concurso válido sem lei prévia criando os cargos, definindo atribuições, requisitos e remuneração — é a exigência do princípio da reserva legal. Quando a administração abre concurso para cargo inexistente ou mal definido, há vício de legalidade; a ausência de descrição clara de atribuições compromete inclusive a aferição de desvio de função no futuro.

O edital é a "lei interna" do concurso e deve estabelecer critérios objetivos, transparentes e impessoais. Todas as regras de avaliação, classificação e desempate precisam estar expressamente previstas. Cláusulas vagas, subjetivas ou desproporcionais violam a isonomia e a razoabilidade. O vereador deve analisar se o edital cria barreiras injustificadas — exigências sem relação com as atribuições do cargo — ou se favorece perfis específicos, indício de direcionamento. A comissão organizadora e a banca examinadora devem ser formalmente designadas e atuar com imparcialidade.

ALERTA DE IRREGULARIDADE

Uma irregularidade comum ocorre quando o concurso é realizado apenas para legitimar pessoas já contratadas precariamente — o chamado "jogo de cartas marcadas". O vereador deve observar se havia temporários ou terceirizados exercendo a função antes do certame e se o edital foi estruturado para favorecê-los (exigências sob medida, conteúdo programático restritivo, critérios de pontuação enviesados).

2. BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Arts. 16 e 17. Brasília, DF, 2000.

2.4 Direitos do candidato aprovado

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou que o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação. Isso confere segurança jurídica ao certame e impõe dever à administração. Quando a administração deixa de nomear aprovados e mantém contratações precárias para as mesmas funções, pode estar configurada a chamada preterição, com violação da ordem constitucional de acesso ao serviço público.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

Aprovação dentro das vagas — direito subjetivo à nomeação (Tema 161). "O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação", ressalvadas situações excepcionais devidamente motivadas pelo interesse público.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 598.099/MS**, Tema 161 da Repercussão Geral. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, j. 10/08/2011, *DJe* 03/10/2011.

Aprovação fora das vagas (Tema 784). O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso, durante a validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas, salvo na hipótese de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 837.311/PI**, Tema 784 da Repercussão Geral. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 09/12/2015, *DJe* 18/04/2016.

O cadastro de reserva é instrumento legítimo, mas não pode ser utilizado para mascarar necessidade permanente de pessoal. A inexistência de vagas expressas gera insegurança jurídica, e sua utilização indiscriminada, sem planejamento, pode indicar tentativa de contornar limites fiscais ou de adiar decisões de contratação.

2.5 Limites fiscais e o papel do vereador

A realização de concurso deve respeitar os limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. A superação do limite prudencial impede, em regra, novas contratações, salvo reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança. O vereador deve analisar os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para verificar se há margem legal para o certame.

A fiscalização preventiva do concurso evita que ele seja anulado posteriormente. Cabe ao vereador verificar: existência de lei criando o cargo, estudo de impacto financeiro, previsão orçamentária e critérios objetivos no edital. Quando bem realizado, o concurso promove estabilidade institucional e segurança jurídica; a fiscalização qualificada garante

que ele cumpra sua função constitucional, evitando tanto a omissão quanto irregularidades formais e materiais.

RESUMO EXECUTIVO

O concurso público realiza impessoalidade, isonomia e mérito. Sua regularidade depende de planejamento (PPA/LDO/LOA), criação dos cargos por lei, dotação e estimativa de impacto (LRF, arts. 16 e 17), edital objetivo e respeito ao direito dos aprovados. O STF reconhece direito subjetivo à nomeação dentro das vagas (Tema 161) e disciplina a aprovação fora das vagas (Tema 784). Cadastro de reserva não pode mascarar necessidade permanente, e os limites de pessoal da LRF condicionam a abertura do certame.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais instrumentos de planejamento orçamentário devem anteceder a abertura de um concurso, e por quê?
2. O que o vereador deve examinar em um edital para identificar possível direcionamento?
3. Explique a tese do Tema 161 do STF e diferencie-a da situação tratada no Tema 784.
4. Em que medida os limites de despesa com pessoal da LRF condicionam a realização de concursos?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, art. 37, incisos I a IV.
- Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), arts. 16, 17 e 19 a 23.
- STF, RE 598.099 (Tema 161) e RE 837.311 (Tema 784).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* — capítulo sobre concurso público.

CAPÍTULO 3

Processo Seletivo Simplificado e Contratação Temporária

A excepcionalidade como elemento central — e os limites do art. 37, IX, da CF.

3.1 O que é (e o que não é) o PSS

O Processo Seletivo Simplificado (PSS) não é alternativa permanente ao concurso público. Ele se fundamenta no art. 37, IX, da Constituição Federal e somente pode ser utilizado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. A excepcionalidade é o elemento central dessa modalidade: quando o PSS passa a ser utilizado como mecanismo rotineiro de admissão, há desvio de finalidade e burla à regra do concurso.

O art. 37, IX autoriza a contratação por tempo determinado em situações que não comportam a demora do concurso. Essa autorização não é automática: depende de previsão em lei e de comprovação concreta da necessidade. A ausência de base legal específica ou de justificativa concreta compromete a validade do PSS. Por isso, o vereador deve sempre questionar os fundamentos invocados — não basta a invocação genérica de "urgência".

3.2 Requisitos de validade da contratação temporária

A contratação temporária exige lei municipal específica que defina as hipóteses, o prazo, os critérios de seleção e as funções autorizadas. Não basta previsão genérica na legislação administrativa. Uma lei excessivamente aberta, sem delimitação clara de hipóteses, amplia indevidamente a discricionariedade do gestor e facilita abusos. A necessidade, por sua vez, deve ser concreta, transitória e extraordinária — surtos epidêmicos, calamidades, demandas sazonais. Carência estrutural de pessoal não configura excepcionalidade.

O contrato temporário deve ter prazo certo e limitado, com previsão expressa de encerramento. A ausência de prazo ou renovações automáticas indicam desvirtuamento. Renovações sucessivas são frequentemente apontadas pelos Tribunais de Contas como irregularidade grave, pois revelam permanência disfarçada. Por fim, mesmo simplificado, o PSS deve observar critérios objetivos, publicidade e igualdade de acesso: a simplificação refere-se ao rito, e não à isonomia.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

Requisitos da contratação temporária (Tema 612). Para que se considere válida a contratação temporária de servidores com base no art. 37, IX, da Constituição, 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 (e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários e permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 658.026/MG**, Tema 612 da Repercussão Geral. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 09/04/2014, *DJe* 31/10/2014.

QUADRO 3.1 — NECESSIDADE TEMPORÁRIA X DEMANDA PERMANENTE

Necessidade temporária (legítima)	Demanda permanente (irregular via PSS)
Surto epidêmico, calamidade, mutirão sazonal	Quadro de servidores estruturalmente insuficiente
Prazo certo e curto, sem renovação automática	Renovações sucessivas por anos a fio
Substituição de servidor afastado por período definido	Função típica e contínua da administração
Lei específica delimitando hipóteses	Lei genérica ou ausência de previsão

3.3 Desvios estruturais mais comuns

A irregularidade recorrente ocorre quando o Município substitui o concurso por processos seletivos repetidos ao longo dos anos. Essa prática demonstra planejamento inadequado ou tentativa deliberada de contornar a regra constitucional. A reiteração sistemática de PSS para a mesma função indica que a necessidade não é temporária, mas permanente. Igualmente irregular é o uso do PSS para funções típicas e estruturais da administração, como atividades administrativas contínuas — o que importa não é o nome dado ao contrato, mas a natureza da função exercida.

A contratação temporária também integra a despesa com pessoal e deve observar rigorosamente os limites da LRF. O PSS não pode ser usado como instrumento contábil para contornar o limite prudencial; quando isso ocorre, cria-se uma "falsa economia" que mascara o crescimento descontrolado da despesa estrutural.

CASO HIPOTÉTICO

Um Município realiza, há cinco anos consecutivos, "processo seletivo simplificado" para contratar professores da rede municipal, sempre com contratos de 12 meses renovados. Não há concurso aberto no período, embora existam cargos efetivos vagos. A natureza da função (magistério regular) é permanente, e a reiteração revela necessidade estrutural. Há forte indício de burla ao art. 37, II — e a fiscalização deve cobrar o cronograma de concurso e o estudo de impacto fiscal.

3.4 Checklist e responsabilização

Diante de uma contratação temporária, o vereador deve fazer quatro perguntas fundamentais: existe lei específica? A necessidade é realmente temporária? Há prazo definido? O processo seletivo foi objetivo e público? Esse checklist permite identificar rapidamente indícios de irregularidade e orientar as medidas formais de fiscalização.

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

RESUMO EXECUTIVO

O PSS (art. 37, IX, CF) é legítimo apenas para necessidade temporária de excepcional interesse público. O STF (Tema 612) exige cinco requisitos cumulativos: previsão legal, prazo predeterminado, necessidade temporária, interesse público excepcional e indispensabilidade, vedada a contratação para serviços ordinários e permanentes. Renovações sucessivas e uso para funções típicas indicam burla ao concurso. A contratação temporária integra a despesa com pessoal para fins da LRF.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são os cinco requisitos fixados pelo STF no Tema 612 para a validade da contratação temporária?
2. Por que renovações sucessivas de contratos temporários são consideradas indício de irregularidade?

3. Aplique o checklist de fiscalização do PSS ao caso hipotético dos professores apresentado neste capítulo.
4. O PSS pode ser usado para "economizar" e evitar o impacto fiscal de um concurso? Justifique.

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, art. 37, IX.
- STF, RE 658.026 (Tema 612).
- Lei municipal de contratação temporária do respectivo Município (analisar criticamente).

CAPÍTULO 4

Terceirização na Administração Pública

Serviço x fornecimento de mão de obra: a fronteira entre o lícito e a burla ao concurso.

4.1 Conceito jurídico de terceirização

Terceirização é a contratação de empresa para a execução de determinado serviço, mediante contrato administrativo, sem vínculo direto entre o ente público e os trabalhadores. O objeto do contrato deve ser um serviço — um resultado, uma atividade — e não o fornecimento de pessoas. A distinção entre "prestação de serviço" e "fornecimento de mão de obra" é essencial: quando o Município passa a controlar diretamente os trabalhadores, descaracteriza-se a terceirização e surge o risco de vínculo empregatício e de burla ao concurso público.

A terceirização deve observar as regras da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e os princípios da administração pública. O contrato precisa ter objeto definido, escopo delimitado e responsabilidade da empresa contratada. Ele não pode ser utilizado como mecanismo indireto para suprir cargos efetivos sem concurso.³

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

Licitude da terceirização (Tema 725). "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante."

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 958.252/MG**, Tema 725 da Repercussão Geral. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 30/08/2018. (No mesmo sentido: ADPF 324, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/08/2018.)

Observação didática: a tese reconhece a licitude da terceirização em geral no setor privado. Na administração pública, contudo, permanecem as exigências constitucionais — o concurso como regra (art. 37, II) e a vedação ao uso da terceirização como substituto de cargos efetivos permanentes.

4.2 Objeto, autonomia e subordinação

O contrato deve ter por objeto um resultado ou atividade, e não a simples disponibilização de trabalhadores. A empresa contratada deve possuir autonomia técnica e administrativa: organiza o trabalho, supervisiona seus empregados e responde por sua gestão interna. Quando o contrato descreve apenas quantitativo de trabalhadores e jornadas, sem foco no serviço final, há indício de fornecimento irregular de mão de obra.

A subordinação direta é o sinal mais grave de desvirtuamento. Ela ocorre quando o gestor público define horários, aplica sanções disciplinares ou determina tarefas diretamente aos trabalhadores terceirizados. Nesse cenário, a Justiça do Trabalho pode reconhecer vínculo empregatício, gerando passivo financeiro relevante ao Município. A administração designa um *fiscal de contrato* para acompanhar a execução, a qualidade e o cumprimento das obrigações — mas essa fiscalização não pode se confundir com subordinação: o fiscal verifica o resultado, enquanto a empresa gere a mão de obra.

SINAIS DE ALERTA NA PRÁTICA

Indícios de terceirização irregular: trabalhadores terceirizados usando crachá da prefeitura, recebendo ordens diretas de secretário, integrando a escala interna do órgão, batendo o mesmo ponto dos servidores ou exercendo função idêntica à de cargo efetivo vago. Quando o terceirizado se confunde com o servidor na rotina administrativa, há forte indício de desvirtuamento contratual.

4.3 Atividade-meio, atividade permanente e burla ao concurso

Embora a legislação e a jurisprudência admitam amplamente a terceirização, a substituição estrutural de servidores por terceirizados para funções típicas e permanentes da administração caracteriza burla à exigência constitucional do concurso público. O vereador deve fiscalizar se a contratação visa apenas evitar a criação de cargos efetivos. Essa prática tem sido reiteradamente questionada pelos Tribunais de Contas e, quando repetida ao longo da gestão, pode resultar em rejeição de contas e responsabilização por dano ao erário.

A análise documental é decisiva: contrato (objeto e escopo), escalas, registros de frequência, ordens de serviço e comunicações internas. O confronto entre o texto formal do contrato e a realidade fática da execução é a principal ferramenta de fiscalização — prevalecendo, sempre, o princípio da primazia da realidade.

QUADRO 4.1 — TERCEIRIZAÇÃO REGULAR X FORNECIMENTO IRREGULAR DE MÃO DE OBRA

Critério	Regular	Irregular
Objeto	Serviço/resultado definido	Disponibilização de pessoas
Gestão dos trabalhadores	Pela empresa contratada	Pelo gestor público (subordinação)
Natureza da função	Apoio/serviço delimitado	Função típica e permanente do quadro
Papel do ente	Fiscal do contrato (resultado)	Chefe direto dos trabalhadores

3. BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

4.4 Impacto fiscal, passivo e checklist

Terceirizações irregulares podem gerar passivo trabalhista e encargos não previstos. Além disso, despesas contínuas com contratos de mão de obra podem mascarar o crescimento da despesa com pessoal. O custo oculto de uma terceirização fraudulenta muitas vezes supera o custo de um servidor efetivo. Por isso, o vereador deve analisar não apenas a legalidade formal do contrato, mas seus impactos fiscais e estruturais — sob a ótica do custo global e da sustentabilidade.

O checklist de fiscalização da terceirização compreende quatro perguntas: qual é o objeto do contrato? Há autonomia da empresa? Existe subordinação direta? A atividade é permanente e estrutural? Esse conjunto permite diferenciar rapidamente a contratação regular da substituição indevida de servidor efetivo.

RESUMO EXECUTIVO

Terceirização é contratação de serviço, não de pessoas. O STF (Tema 725) reconhece sua licitude ampla, mas na administração pública persistem o concurso como regra e a vedação a substituir cargos efetivos permanentes. Objeto definido e autonomia da empresa caracterizam a regularidade; subordinação direta indica vínculo e burla. A primazia da realidade orienta a análise. O impacto fiscal e o passivo trabalhista exigem leitura do custo global, não apenas da forma do contrato.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Qual a diferença essencial entre prestação de serviço e fornecimento de mão de obra?
2. O que caracteriza a subordinação direta e quais suas consequências jurídicas para o Município?
3. Como o princípio da primazia da realidade orienta a fiscalização de contratos de terceirização?
4. Em que hipóteses a terceirização configura burla ao concurso público?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos).
- STF, RE 958.252 (Tema 725) e ADPF 324.
- Súmula 331 do TST (terceirização e responsabilidade subsidiária) — leitura crítica à luz do Tema 725.

CAPÍTULO 5

Desvio de Função e Contratação Disfarçada

Cargos em comissão, primazia da realidade e os limites da livre nomeação.

5.1 Desvio de função e desvio de finalidade

O desvio de função ocorre quando o agente público exerce atribuições distintas daquelas previstas legalmente para o cargo que ocupa. Ainda que o servidor tenha sido regularmente admitido, a execução de funções diversas das previstas em lei viola o princípio da legalidade e compromete a estrutura organizacional da administração, podendo gerar diferenças remuneratórias e passivos.

Já o desvio de finalidade ocorre quando o ato administrativo é praticado com objetivo diverso daquele previsto na norma. No contexto de pessoal, ele se manifesta quando se utiliza determinada forma de contratação para finalidade não autorizada — por exemplo, contratar alguém como "auxiliar" para que exerça, na prática, atividade técnica especializada. Trata-se de uso do cargo como meio de contornar exigências legais e a regra do concurso.

5.2 Cargos em comissão: limites constitucionais

A Constituição Federal permite cargos em comissão apenas para funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V). A criação ou a utilização de cargos comissionados para funções técnicas, burocráticas ou operacionais permanentes é inconstitucional e afronta o princípio do concurso público. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado nesse sentido, exigindo correspondência real entre a atribuição e a natureza do cargo de confiança.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

Requisitos para a criação de cargos em comissão (Tema 1010). A criação de cargos em comissão somente se justifica: (a) para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; (b) quando pressuponha a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; (c) quando o número de cargos comissionados seja proporcional à necessidade que visam suprir e ao número de servidores efetivos do ente; e (d) quando as atribuições estejam descritas, de forma clara e objetiva, na lei que os criar.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.041.210/SP**, Tema 1010 da Repercussão Geral. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 28/09/2018, *DJe* 2019.

A irregularidade recorrente ocorre quando cargos comissionados são criados para executar tarefas administrativas comuns ou técnicas. Essa prática amplia indevidamente a discricionariedade do gestor e desvirtua a natureza excepcional da livre nomeação, atraindo apontamentos dos Tribunais de Contas, determinação de exoneração dos ocupantes e adequação da estrutura de cargos.

5.3 Contratação disfarçada: forma x realidade

A contratação disfarçada ocorre quando o contrato administrativo é formalmente válido, mas a execução revela vínculo dissimulado. O terceirizado ou o "auxiliar" exerce função típica de servidor, sob comando direto do gestor. Na fiscalização, deve prevalecer o princípio da **primazia da realidade**: a análise não se limita ao texto do contrato, mas foca a realidade fática da prestação. O uso reiterado de PSS para funções permanentes é uma das formas mais comuns de contratação disfarçada.

CASO HIPOTÉTICO

Um Município cria 30 cargos comissionados de "assessor técnico" cujas atribuições, na lei, são vagas ("auxiliar nas atividades da secretaria"). Na prática, os ocupantes executam rotinas administrativas idênticas às de cargos efetivos vagos — protocolo, digitação, atendimento. Pelo Tema 1010 do STF, faltam os requisitos da livre nomeação (direção/chefia/assessoramento, descrição clara, proporcionalidade). Há forte indício de inconstitucionalidade e de burla ao concurso, justificando representação ao Tribunal de Contas.

QUADRO 5.1 — CARGO EM COMISSÃO LEGÍTIMO X DESVIRTUADO

Critério (Tema 1010)	Legítimo	Desvirtuado
Natureza da função	Direção, chefia, assessoramento	Atividade técnica/burocrática/operacional
Relação de confiança	Presente e justificada	Inexistente ou presumida
Proporcionalidade	Compatível com o quadro efetivo	Excesso de comissionados
Descrição legal	Clara e objetiva	Vaga ou genérica

5.4 Consequências e checklist

O desvio de função e a contratação disfarçada podem gerar pagamento indevido de remuneração, diferenças salariais, indenizações e impacto em aposentadorias e encargos futuros — um efeito "bola de neve" nas contas públicas. Quando há dolo ou culpa grave, a

conduta pode caracterizar improbidade administrativa, atraindo responsabilização pessoal do gestor. A omissão do controle interno e do Legislativo em apontar o desvio também é falha relevante.

O checklist de fiscalização envolve quatro perguntas: as atribuições do cargo estão definidas em lei? A função exercida na prática corresponde fielmente à descrição legal? Há excesso de comissionados em relação ao quadro efetivo? Existe planejamento de concurso para as funções permanentes? A correta estruturação do quadro exige compatibilidade entre cargos, funções e necessidade, e o planejamento anual de pessoal é a principal ferramenta de prevenção.

RESUMO EXECUTIVO

Desvio de função (exercício de atribuições diversas das legais) e desvio de finalidade (uso do ato para fim não autorizado) burlam indiretamente o concurso. Cargos em comissão só se justificam para direção, chefia e assessoramento (art. 37, V); o STF (Tema 1010) fixou quatro requisitos: natureza adequada, relação de confiança, proporcionalidade e descrição legal clara. A contratação disfarçada é desmascarada pela primazia da realidade. As consequências vão de exoneração e ressarcimento à improbidade.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie desvio de função e desvio de finalidade, com um exemplo de cada.
2. Enuncie os quatro requisitos do Tema 1010 do STF para a criação de cargos em comissão.
3. O que significa o princípio da primazia da realidade na fiscalização de pessoal?
4. Quais consequências podem advir do excesso de comissionados em funções técnicas?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, art. 37, II e V.
- STF, RE 1.041.210 (Tema 1010) e Súmula Vinculante n. 13 (nepotismo — correlato).
- Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação da Lei n. 14.230/2021.

CAPÍTULO 6

Impacto Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

A LRF, os limites de despesa com pessoal e os relatórios que o vereador deve ler.

6.1 A lógica fiscal da contratação

A contratação de pessoal não é apenas questão administrativa, mas decisão de impacto fiscal permanente. Toda admissão gera despesa continuada, refletindo diretamente na Receita Corrente Líquida (RCL) e nos limites legais. A decisão de hoje onera o orçamento de muitos exercícios futuros, considerando progressões de carreira, encargos e aposentadorias — o chamado custo vegetativo da folha. A ausência de planejamento financeiro pode comprometer a estabilidade do Município e resultar em sanções administrativas.

6.2 Fundamento na LRF: arts. 16 e 17

A Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece regras rígidas para a criação e a expansão de despesas com pessoal. O art. 16 exige, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete despesa, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes. O art. 17 trata da despesa obrigatória de caráter continuado, exigindo que seu aumento seja acompanhado de demonstração da origem dos recursos e de que não afetará as metas fiscais. Sem esses requisitos formais, a contratação pode ser irregular, ainda que o procedimento seletivo tenha sido corretamente conduzido.

A LRF também exige declaração expressa do ordenador de despesa afirmando que o aumento é compatível com a lei orçamentária e com o plano plurianual. Essa declaração formaliza a responsabilidade do gestor perante os órgãos de controle; sua inexistência fragiliza a legalidade do ato e pode gerar responsabilização pessoal.

CONCEITO-CHAVE: RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A RCL é a base de cálculo dos limites de despesa com pessoal. A Constituição (art. 169) e a LRF fixam percentuais máximos da RCL que cada Poder pode comprometer com pessoal. Ultrapassá-los aciona restrições automáticas. Por isso, o vereador deve sempre relacionar a despesa de pessoal à RCL do Município.

6.3 Limites de despesa e limite prudencial

A Constituição e a LRF fixam limites máximos para a despesa com pessoal em relação à RCL. Quando o ente atinge o chamado *limite prudencial* (95% do limite máximo), novas contratações ficam severamente restritas, salvo reposições específicas. A superação desse patamar veda a concessão de vantagens, aumentos, criação de cargos e a contratação de pessoal, ressalvadas as reposições nas áreas essenciais. A contratação realizada nesse cenário pode ser questionada pelos órgãos de controle.

Tanto a contratação temporária quanto, frequentemente, os contratos de terceirização de mão de obra integram ou repercutem no cálculo da despesa de pessoal. O gestor não pode utilizar essas modalidades para mascarar o crescimento da despesa estrutural. O vereador deve acompanhar os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) para verificar se há margem legal para novas contratações.

QUADRO 6.1 — RELATÓRIOS FISCAIS E O QUE REVELAM

Relatório	Periodicidade	O que o vereador verifica
RGF (Gestão Fiscal)	Quadrimestral (ou semestral)	Percentual de despesa com pessoal sobre a RCL; alertas e limites
RREO (Execução Orçamentária)	Bimestral	Evolução de receitas e despesas; execução do orçamento
Folha de pagamento	Mensal	Quantidade de efetivos, comissionados e temporários; evolução do gasto

6.4 Irregularidades fiscais e responsabilização

Uma prática irregular comum é a fragmentação de contratos — a divisão artificial do objeto para reduzir valores, evitar modalidade licitatória mais rigorosa ou mascarar o volume da despesa. Essa conduta compromete a transparência e o controle fiscal. Ultrapassar limites legais pode gerar sanções como o impedimento de transferências voluntárias e restrições administrativas, com responsabilização pessoal do gestor. Dependendo da conduta, a contratação irregular com impacto fiscal pode configurar crime de responsabilidade ou improbidade administrativa, especialmente quando há dolo ou grave negligência.

Os Tribunais de Contas analisam o cumprimento dos limites fiscais e podem emitir parecer prévio recomendando a rejeição das contas. O checklist fiscal do vereador, antes de validar uma contratação, compreende três perguntas: existe estudo de impacto? Há margem

no limite de pessoal? O ordenador declarou a adequação orçamentária? Não há contratação legítima sem viabilidade orçamentária e respeito aos limites legais.

RESUMO EXECUTIVO

Contratar é decidir despesa permanente que incide sobre a RCL. A LRF (arts. 16 e 17) exige estimativa de impacto, demonstração da origem dos recursos e declaração de adequação do ordenador. Os limites de despesa com pessoal (art. 169 da CF e LRF) e o limite prudencial (95% do máximo) condicionam novas contratações. RGF, RREO e folha de pagamento são as fontes de prova fiscal. Fragmentação de contratos e excesso de despesa geram sanções e podem configurar improbidade.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. O que exigem os arts. 16 e 17 da LRF antes de uma contratação que gere despesa continuada?
2. O que acontece quando o ente atinge o limite prudencial de despesa com pessoal?
3. Quais relatórios fiscais o vereador deve acompanhar e o que cada um revela?
4. Por que a fragmentação de contratos é considerada irregularidade fiscal?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, art. 169.
- Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), arts. 16, 17, 18 a 23.
- Relatórios RGF e RREO do Município (consulta no portal da transparência).

CAPÍTULO 7

Fiscalização com Método e Estratégia

Do indício à providência: o ciclo técnico da atuação parlamentar.

7.1 Fiscalizar é seguir um método

Fiscalizar não é agir por impulso, mas seguir um método técnico estruturado que garanta efetividade e segurança jurídica. A ausência de método enfraquece a atuação parlamentar e a torna vulnerável a respostas evasivas. O ciclo lógico da fiscalização pode ser resumido em cinco etapas: identificar indícios, requisitar informações e documentos, analisar a prova, confrontar forma e realidade e, por fim, encaminhar providências.

A fiscalização começa pela identificação de indícios concretos — número elevado de temporários, excesso de comissionados, terceirizados exercendo função típica de servidor. O indício não é prova definitiva, mas sinal de alerta que justifica aprofundamento. O papel do vereador é transformar a suspeita em investigação documental estruturada.

QUADRO 7.1 — O CICLO DA FISCALIZAÇÃO

Etapa	Ação	Instrumento
1. Identificar	Detectar indícios de irregularidade	Análise de folha, denúncias, portal da transparência
2. Requirir	Obter documentos e esclarecimentos	Requerimento de informação; pedido de cópias
3. Analisar	Examinar e comparar a prova	Organização cronológica e temática
4. Confrontar	Cotejar forma do ato e realidade	Convocação de secretários; audiência pública
5. Encaminhar	Provocar correção ou apuração	CPI, representação ao TCE, comunicação ao MP

7.2 Requerimento de informação e análise documental

O requerimento de informação é instrumento formal que obriga o Executivo a prestar esclarecimentos. Exige técnica e objetividade: perguntas genéricas produzem respostas evasivas; quanto mais precisa a formulação, maior a qualidade da resposta. Um bom requerimento delimita fatos específicos, indica a fundamentação normativa e solicita documentos determinados.

A análise documental é o núcleo da fiscalização. Contratos, editais, folhas de pagamento, relatórios do controle interno e estudos de impacto são as provas essenciais. A folha de pagamento permite identificar a quantidade de temporários, comissionados e terceirizados,

além de revelar o crescimento da despesa ao longo do tempo. A comparação entre cargos efetivos vagos e contratações precárias para as mesmas funções é um instrumento de diagnóstico eficaz: se há cargo vago e contratação temporária para a mesma função, há indício de burla ao concurso.

MODELO PRÁTICO — ESTRUTURA DE UM BOM REQUERIMENTO

(i) **Identificação do objeto:** "contratações temporárias da Secretaria de Educação vigentes em 2025/2026"; (ii) **documentos solicitados:** lei autorizadora, contratos, aditivos, editais de PSS, folhas de pagamento; (iii) **perguntas objetivas:** nº de contratos, função exercida, prazo, nº de renovações, existência de cargo efetivo correspondente vago; (iv) **fundamento:** art. 37, II e IX, da CF e art. 31 da CF; (v) **prazo** para resposta.

7.3 Convocação, CPI e atuação institucional

A convocação formal de secretários e responsáveis pela gestão de pessoal permite o esclarecimento público e o registro oficial das justificativas. É o momento de confrontar dados e obter respostas oficiais, fortalecendo a transparência e o controle democrático. Quando os indícios são robustos e a documentação aponta irregularidade sistemática, a CPI pode ser instaurada — desde que com objeto delimitado e cronograma definido.

Caso a irregularidade persista ou envolva impacto fiscal relevante, o vereador pode formalizar representação ao Tribunal de Contas, contendo fatos, provas e fundamentação normativa. Em situações de ilegalidade grave ou dano ao erário, a comunicação ao Ministério Público pode ser necessária. A atuação coordenada entre o Legislativo e os órgãos de controle fortalece a proteção do interesse público.

QUADRO 7.2 — ESTRUTURA DE UMA REPRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Elemento	Conteúdo
Fato	Descrição objetiva e detalhada da irregularidade, com data e responsável
Prova	Documentos que materializam o indício (contratos, folhas, editais)
Fundamento	Normas constitucionais, legais e jurisprudência aplicável
Pedido	Providência requerida (apuração, determinação corretiva, sanção)

7.4 Organização da prova e postura institucional

A organização documental deve seguir lógica cronológica e temática. Separar documentos por modalidade de contratação facilita a análise comparativa e o encaminhamento. Relatórios comparativos e tabelas resumidas transformam pilhas de papel dispersas

em evidências robustas. A fiscalização não deve ocorrer apenas após a consolidação do dano: a atuação preventiva reduz passivos, evita nulidades e permite ajustes antes da aplicação de sanções externas.

A fiscalização deve ser técnica, respeitosa e fundamentada. O foco é sempre a legalidade e a proteção do Município, jamais a disputa político-partidária. A seriedade é a maior arma do fiscalizador: a combinação de fundamento técnico e postura ética resulta em atuação institucional eficaz e em proteção do próprio parlamentar.

RESUMO EXECUTIVO

A fiscalização eficaz segue um ciclo: identificar indícios, requisitar documentos, analisar, confrontar forma e realidade e encaminhar providências. O requerimento bem formulado (objetivo, fundamentado, com prazo) e a análise documental — sobretudo da folha de pagamento — são o núcleo do método. Convocação, CPI, representação ao TCE e comunicação ao MP escalonam a atuação conforme a gravidade. A organização da prova e a postura técnica e ética asseguram efetividade e protegem o fiscalizador.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Descreva as cinco etapas do ciclo de fiscalização.
2. Quais elementos compõem um requerimento de informação tecnicamente eficaz?
3. Em que situações a CPI e a representação ao Tribunal de Contas são instrumentos adequados?
4. Por que a atuação preventiva é preferível à fiscalização após o dano consolidado?

LEITURA COMPLEMENTAR

- Constituição Federal, art. 58, § 3º (CPI).
- Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara (instrumentos de fiscalização).
- Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

CAPÍTULO 8

Responsabilização dos Agentes e Boas Práticas

A cadeia de consequências da irregularidade e a prevenção como protagonismo.

8.1 A cadeia de consequências

A responsabilização decorre da prática de ato ilegal, do dano ao erário ou da violação aos princípios administrativos. A atuação dos órgãos de controle não é opcional: é consequência natural da desconformidade com a Constituição e a legislação. A sequência típica é simples — irregularidade, apuração, sanção — e pode alcançar diversos agentes que concorreram para a prática.

A responsabilidade pode assumir diferentes naturezas, que não se excluem: administrativa, civil, por improbidade e penal. A análise não se limita à formalidade do ato, devendo considerar a intenção do gestor, a reincidência da conduta e o impacto financeiro gerado.

QUADRO 8.1 — ESPÉCIES DE RESPONSABILIZAÇÃO

Espécie	Natureza	Consequências típicas
Administrativa / de contas	Perante o Tribunal de Contas	Multa, determinação corretiva, registro de irregularidade nas contas
Civil	Ressarcimento ao erário	Devolução de valores por pagamentos indevidos, passivo, nulidade
Por improbidade	Lei n. 8.429/1992	Perda da função, suspensão de direitos políticos, multa (exige dolo)
Penal	Crimes e crime de responsabilidade	Sanções penais conforme o tipo (exige elemento subjetivo)

8.2 Quem responde

A responsabilidade administrativa pode resultar em multa do Tribunal de Contas, determinações corretivas e registro de irregularidade nas contas do gestor, com reflexos em sua elegibilidade. Essa responsabilização, em certas hipóteses, independe de comprovação de dano efetivo, bastando a violação objetiva da norma. A responsabilidade civil surge quando há prejuízo financeiro — pagamentos indevidos, passivo trabalhista, nulidade contratual — gerando dever de ressarcimento. Contratações com dolo ou desvio de finalidade podem configurar improbidade administrativa; e, nos casos mais graves, crime de responsabilidade ou outros tipos penais.

O chefe do Executivo e os secretários respondem pelos atos praticados ou autorizados — a assinatura do ato formaliza a responsabilidade, e a alegação de desconhecimento não afasta o dever de observar a legalidade. O ordenador de despesa responde pessoalmente pela autorização de gasto sem respaldo legal ou orçamentário. O controle interno que deixa de apontar irregularidades pode ser responsabilizado por omissão, e o Legislativo, embora não seja o responsável principal, tem dever constitucional de fiscalização cuja omissão reiterada gera questionamentos institucionais.

ATENÇÃO

A reforma da Lei de Improbidade (Lei n. 14.230/2021) passou a exigir, em regra, a presença de **dolo** para a caracterização do ato de improbidade. Isso reforça a importância de a fiscalização documentar não apenas a irregularidade objetiva, mas também os elementos que evidenciem a conduta consciente do agente (reincidência, alertas ignorados, ausência de fundamentação).

8.3 O parecer prévio e a jurisprudência dos controles

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas influencia diretamente o julgamento das contas do gestor pela Câmara Municipal. Irregularidades na gestão de pessoal são causas frequentes de recomendação de rejeição. Os Tribunais de Contas vêm reforçando a necessidade de planejamento e legalidade nas contratações; os apontamentos mais recorrentes envolvem terceirização de atividade-fim sem justificativa, excesso de comissionados e PSS reiterado. Os Tribunais de Justiça estaduais, por sua vez, têm reconhecido a nulidade de contratações temporárias sem comprovação de excepcionalidade, confirmando condenações por irregularidades estruturais na gestão de pessoal.

8.4 Boas práticas e prevenção

O planejamento anual de pessoal permite prever necessidades estruturais e evitar improvisações, devendo estar alinhado ao orçamento e às metas fiscais da LRF. A realização periódica de concurso evita o acúmulo de contratos temporários e terceirizados para funções permanentes; a regularização preventiva é sempre menos onerosa — política e financeiramente — do que a correção tardia. Auditorias internas periódicas e o monitoramento sistemático da despesa com pessoal permitem identificar riscos antecipadamente, fortalecendo a governança e reduzindo a chance de sanções e de rejeição de contas.

A responsabilização é consequência da ilegalidade; a prevenção é fruto da fiscalização técnica e do planejamento. O verdadeiro protagonismo do Legislativo municipal está na atuação preventiva, fundamentada e institucional, que corrige antes do dano. Conhecimento

jurídico, análise documental e atuação coordenada transformam o controle externo em instrumento de eficiência e legalidade.

RESUMO EXECUTIVO

A irregularidade aciona uma cadeia: apuração e sanção. A responsabilização é administrativa/de contas, civil, por improbidade (que exige dolo, após a Lei n. 14.230/2021) e penal, e alcança gestor, ordenador de despesa, controle interno e, por omissão, o Legislativo. O parecer prévio do TCE pesa no julgamento das contas. A prevenção — planejamento de pessoal, concurso periódico e auditoria contínua — é mais barata e segura do que a correção tardia. Fiscalizar é prevenir.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são as quatro espécies de responsabilização e suas consequências típicas?
2. Que exigência a Lei n. 14.230/2021 trouxe para a caracterização da improbidade administrativa?
3. Qual a relevância do parecer prévio do Tribunal de Contas no julgamento das contas municipais?
4. Cite três boas práticas preventivas em matéria de contratação de pessoal.

LEITURA COMPLEMENTAR

- Lei n. 8.429/1992, com a redação da Lei n. 14.230/2021 (improbidade).
- Constituição Federal, arts. 31, § 1º e 2º (parecer prévio), e 71.
- Resoluções e manuais do Tribunal de Contas do respectivo Estado sobre pessoal.

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

— Tradição clássica do pensamento administrativo

A administração pública eficiente depende de legalidade, planejamento e responsabilidade. O poder não se legitima pela vontade, mas pela conformidade com a lei e pelo compromisso com o bem comum.

Referências Bibliográficas

Referências elaboradas conforme a ABNT NBR 6023. As citações no corpo do texto seguem a NBR 10520.

Legislação

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

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Lei de Improbidade Administrativa (com as alterações da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021). Brasília, DF, 1992.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF, 2011.

Jurisprudência (fontes oficiais — STF)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 43*. Sessão Plenária de 8 abr. 2015. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 17 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 598.099/MS* (Tema 161). Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 10 ago. 2011. DJe, Brasília, DF, 3 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 837.311/PI* (Tema 784). Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 9 dez. 2015. DJe, Brasília, DF, 18 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 658.026/MG* (Tema 612). Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 9 abr. 2014. DJe, Brasília, DF, 31 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 958.252/MG* (Tema 725). Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 30 ago. 2018. (Conexo: ADPF 324, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30 ago. 2018.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.041.210/SP* (Tema 1010). Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 28 set. 2018.

Doutrina (indicações de aprofundamento)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Nota: as obras doutrinárias são indicadas para aprofundamento; recomenda-se a consulta à edição mais recente disponível, sempre confrontando o texto com a legislação e a jurisprudência vigentes.

Glossário

Cadastro de reserva

Lista de candidatos aprovados além das vagas imediatas, para eventual convocação durante a validade do concurso; não pode mascarar necessidade permanente de pessoal.

Cargo em comissão

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

Controle externo

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

Controle interno

Autocontrole de cada Poder sobre seus próprios atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 74 da CF).

Desvio de finalidade

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

Desvio de função

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

Limite prudencial

Patamar de 95% do limite máximo de despesa com pessoal; ao ser atingido, aciona restrições a novas contratações e vantagens (LRF).

Ordenador de despesa

Autoridade que autoriza a realização da despesa pública e responde pessoalmente por sua adequação legal e orçamentária.

Parecer prévio

Manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas do gestor, que subsidia o julgamento pela Câmara.

Primazia da realidade

Princípio segundo o qual prevalece a realidade fática da relação sobre a forma documental adotada.

Processo Seletivo Simplificado (PSS)

Modalidade de seleção para contratação temporária por excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF).

RCL (Receita Corrente Líquida)

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

RGF / RREO

Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária — instrumentos de transparência e controle fiscal.

Repercussão geral

Instituto que confere efeitos amplos às teses fixadas pelo STF em recursos extraordinários, vinculando as instâncias inferiores.

Terceirização

Contratação de empresa para a execução de serviço determinado, sem vínculo direto com os trabalhadores.

Anexos Legislativos

Transcrição dos principais dispositivos citados nesta apostila, para consulta rápida. Os textos devem ser confrontados com a redação oficial e atualizada.

Anexo I — Constituição Federal (excertos)

Art. 31

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. [...]

Art. 37 (caput e incisos II, V e IX)

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

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.

Art. 74

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial [...].

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

Anexo II — Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), excertos

Art. 16

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com

a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [...]

Anexo III — Súmula Vinculante n. 43 do STF

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.