



STF nº 1166

05 de março de 2025

Prof. Jean Vilbert

GRATIFICAÇÕES E REGIME DE SUBSÍDIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Indexador

Disciplina: Direito Administrativo

Capítulo: Servidor Público

Item: Regime Remuneratório

Área

Magistratura

Ministério Público

Procuradorias

Destaque

É inconstitucional a incorporação de gratificações pelo exercício de funções de confiança ao subsídio dos membros do Ministério Público estadual, por violar o regime de parcela única e os limites remuneratórios constitucionais.

ADI 3.228/ES, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, julgado em 19/02/2025.

Conteúdo-Base

 O regime de subsídio é incompatível com a **incorporação** de gratificações por funções de confiança, mas permite seu pagamento enquanto durar o exercício da função.

 A Constituição Federal veda acréscimos ao subsídio (art. 39, § 4º), permitindo gratificações apenas quando vinculadas ao desempenho **temporário** de função de confiança ou cargo em comissão (art. 37, V).



- 📌 A norma estadual que previa a incorporação dessas gratificações aos vencimentos dos membros do Ministério Público estadual foi declarada inconstitucional.
- 📌 O Supremo Tribunal Federal fixou que a emenda parlamentar que impôs tal benefício viola a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público.
- 📌 A decisão modulou os efeitos para afastar a devolução das parcelas já recebidas até a publicação da ata do julgamento.

Discussão e Tese

📢 O debate envolveu a compatibilidade do pagamento de gratificações a membros do Ministério Público estadual dentro do regime de subsídio, bem como a possibilidade de sua incorporação.

⚖️ Para o STF:

- O pagamento de gratificações pelo desempenho de funções de confiança é possível, desde que respeite o teto constitucional e **não haja incorporação ao subsídio**.
- A inclusão da gratificação nos vencimentos viola o regime de parcela única e gera aumento indevido de despesa pública.
- Emenda parlamentar que cria despesa para o Ministério Público sem iniciativa própria da instituição afronta a autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição.

Como será Cobrado em Prova

📖 Q1. É possível a incorporação de gratificações ao subsídio de membros do Ministério Público estadual, desde que respeitado o teto constitucional.

❌ Errado. O STF entendeu que o regime de parcela única impede a incorporação de gratificações ao subsídio.

📖 Q2. O pagamento de gratificações por exercício de função de confiança é compatível com o regime de subsídio.

✅ Correto. O STF permitiu o pagamento dessas gratificações, desde que vinculadas ao período de exercício da função, sem incorporação ao subsídio.

Versão Esquematizada

📌 Gratificações e Regime de Subsídio no Ministério Público Estadual

- 📌 Subsídio é parcela única e não permite acréscimos permanentes.
- 📌 Gratificações por função de confiança são possíveis, desde que não incorporadas aos vencimentos.



- Qualquer aumento de despesa imposta por emenda parlamentar sem iniciativa do Ministério Público viola sua autonomia.
- O STF modulou os efeitos da decisão para afastar a devolução de valores já recebidos.

Inteiro Teor (com destaques)

Desde que respeitado o teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI), o regime remuneratório de subsídios (CF/1988, art. 39, § 4o) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (CF/1988, art. 37, V). Contudo, veda-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos.

A instituição do regime de parcela única **não impede o pagamento de gratificações ou de verbas adicionais pelo desempenho de cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento**, contanto que seja observado o art. 37, XI, da CF/1988 (2). O pagamento dessas gratificações vincula-se estritamente ao **efetivo período de desempenho da função** de confiança, de modo que também é proibida a sua acumulação e incorporação ao subsídio após o exercício da atividade.

Por outro lado, é formalmente inconstitucional – devido ao **vício de iniciativa legislativa** e à violação da **autonomia financeira e administrativa** da instituição – emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa do Ministério Público que implique aumento de despesa a ser suportado pelo orçamento destinado a esse órgão.

Na espécie, a norma estadual impugnada, fruto de emenda parlamentar, ao conceder gratificações de função que se incorporam retroativamente aos subsídios dos membros do Parquet local, ocupantes de cargos e funções de confiança, resultou em aumento de despesa e violou a prerrogativa de iniciativa de lei para a fixação da política remuneratória do Ministério Público.

INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E RITO DE JULGAMENTO

Indexador

Disciplina: Direito Administrativo

Capítulo: Infrações Político-Administrativas

Área

Magistratura

Ministério Público

Procuradorias



Tribunais de Contas

Destaque

Dispositivos de Constituição estadual que preveem julgamento de conselheiros do Tribunal de Contas pela Assembleia Legislativa por infrações administrativas são inconstitucionais, pois violam a competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade e a atribuição do STJ para processar esses agentes.

ADI 4.190/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgado em 21/02/2025.

Conteúdo-Base

 A competência para definir crimes de responsabilidade e disciplinar o processo e julgamento de agentes políticos é privativa da União (CF/1988, art. 22, I).

 Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais possuem a garantia da vitaliciedade, sendo vedado o afastamento do cargo sem decisão judicial transitada em julgado.

 A Constituição Federal estabelece que compete ao STJ processar e julgar os conselheiros dos Tribunais de Contas nos crimes de responsabilidade (art. 105, I, "a").

 Dispositivos estaduais que sujeitam conselheiros a julgamento pela Assembleia Legislativa e permitem seu afastamento administrativo violam essas normas e são inconstitucionais.

Discussão e Tese

 O debate girou em torno da constitucionalidade de normas estaduais que estabeleçam infrações político-administrativas para conselheiros de Tribunais de Contas estaduais e seu julgamento pela Assembleia Legislativa.

 Para o STF:

- A definição de crimes de responsabilidade e seu processo de julgamento é matéria reservada à União.
- O STJ detém competência exclusiva para processar conselheiros dos Tribunais de Contas nos crimes de responsabilidade.
- A vitaliciedade dos membros das Cortes de Contas impede que sejam afastados por decisão da Assembleia Legislativa sem processo judicial.
- Normas estaduais que contrariam esses princípios são inconstitucionais.



Como será Cobrado em Prova

Q1. A Constituição Estadual, pode prever que conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais sejam afastados pela Assembleia Legislativa em caso de infração administrativa.

✘ Errado. O STF entendeu que essa previsão viola a competência privativa da União e a garantia da vitaliciedade dos conselheiros.

Q2. O STJ tem competência para processar e julgar conselheiros de Tribunais de Contas estaduais em crimes de responsabilidade.

✔ Correto. O artigo 105, I, "a", da Constituição Federal atribui essa competência ao STJ.

Versão Esquematizada

Julgamento de Conselheiros de Tribunais de Contas Estaduais
Competência para definir crimes de responsabilidade é privativa da União.
Processar e julgar conselheiros por crimes de responsabilidade cabe ao STJ.
Conselheiros possuem garantia da vitaliciedade, vedado afastamento sem decisão judicial transitada em julgado.
Normas estaduais que permitem julgamento e afastamento pela Assembleia Legislativa são inconstitucionais.

Inteiro Teor (com destaques)

São inconstitucionais – pois violam a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual (CF/1988, art. 22, I), a atribuição do STJ para processar e julgar crimes de responsabilidade cometidos por conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais (CF/1988, art. 105, I, "a") e a garantia da vitaliciedade dos membros da Corte de Contas (CF/1988, arts. 73, § 3o, e 95, I, c/c o art. 75) – dispositivos de Constituição estadual que dispõem sobre as infrações administrativas cometidas por esses agentes e as sujeitam a julgamento pela Assembleia Legislativa e à sanção de afastamento do cargo.

Conforme jurisprudência do STF, consolidada na Súmula Vinculante 46, a **definição das condutas típicas configuradoras dos crimes de responsabilidade** e o estabelecimento de regras que disciplinem o **processo e julgamento** dos agentes políticos envolvidos são de competência legislativa privativa da União.

Por sua vez, compete ao *STJ processar e julgar os membros dos Tribunais de Contas estaduais nos crimes de responsabilidade e nos ilícitos penais comuns*, assim definidos em legislação da União.

Ademais, os conselheiros dos Tribunais de Contas dispõem da garantia constitucional da **vitaliciedade**, que, além de impedir a decretação da perda do cargo sem decisão judicial transitada em julgado, viabiliza o exercício das respectivas atribuições de modo independente e livre de interferências externas de qualquer ordem.



Na espécie, os dispositivos da Constituição estadual impugnados disciplinam ilícitos político-administrativos de conselheiro do Tribunal de Contas local a serem julgados pela Assembleia Legislativa e sancionados com o afastamento do cargo, além de fixarem o rito processual.

PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS A AGENTES PÚBLICOS NO ÂMBITO ESTADUAL

Indexador

Disciplina: Direito Constitucional

Capítulo: Administração Pública

Item: Teto Constitucional e Limites Remuneratórios

Área

Magistratura

Ministério Público

Procuradorias

Destaque

É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional, pois a natureza indenizatória de um valor deve ser definida com base no fato gerador que enseja sua percepção, não podendo servir para burlar o limite de subsídio estabelecido pela Constituição.

ADI 7.402/GO, Rel. Min. André Mendonça, Plenário, julgado em 21/02/2025.

Conteúdo-Base

 O teto constitucional de remuneração (CF/1988, art. 37, XI) abrange todas as parcelas que compõem a retribuição do agente público, salvo exceções expressamente previstas em lei.

 A classificação de uma verba como indenizatória exige a demonstração de que se destina a compensar um gasto real do servidor no exercício da função, não podendo ser utilizada para majorar remuneração.

 O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais normas estaduais que transformavam parcelas remuneratórias em indenizatórias para que ultrapassassem o teto constitucional.

 O pagamento de verbas indenizatórias sem base legal específica fere o princípio da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de comprometer a transparência da remuneração pública.



📌 A decisão reafirma que a natureza jurídica das verbas pagas a servidores deve ser analisada a partir de sua finalidade e não do nome atribuído pelo legislador local.

Discussão e Tese

📌 O debate envolveu a possibilidade de transformar verbas remuneratórias em indenizatórias para excluir sua incidência no teto constitucional.

⚖️ Para o STF:

- O teto remuneratório constitucional abrange todas as parcelas de natureza salarial, independentemente da denominação atribuída.
- Apenas parcelas expressamente reconhecidas como indenizatórias pela Constituição ou por lei de abrangência nacional podem ser excluídas desse limite.
- A conversão artificial de parcelas remuneratórias em indenizatórias viola os princípios da moralidade e da transparência na administração pública.
- Estados e Municípios não podem editar normas que criem exceções ao teto remuneratório sem respaldo constitucional.

Como será Cobrado em Prova

📌 A natureza jurídica das verbas pagas a servidores deve ser analisada finalisticamente e não a partir do *nomen juris*.

✅ **Correto.** A natureza jurídica das verbas pagas a servidores deve ser analisada com base na sua finalidade e não do nome atribuído pelo legislador local.

📌 O teto constitucional de remuneração abrange todas as parcelas recebidas pelo agente público.

❌ **Errado.** O STF ressaltou a exclusão de verbas indenizatório do teto remuneratório.

Versão Esquematizada

📌 Verbas Indenizatórias e Teto Constitucional

- 📌 O teto remuneratório da CF/1988 abrange todas as parcelas salariais.
- 📌 Apenas verbas indenizatórias expressamente previstas em lei podem ser excluídas desse limite.
- 📌 A conversão artificial de remuneração em indenização viola os princípios da moralidade e da transparência.
- 📌 Normas estaduais que permitem essa conversão são inconstitucionais.



Inteiro Teor (com destaques)

É **inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional** (CF/1988, art. 37, XI e § 11). Nesse contexto, a *natureza remuneratória ou indenizatória* de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do **fato gerador que enseja a sua percepção**.

O teto constitucional de retribuição estabelecido pela EC no 41/03 abrange a integralidade das parcelas que compõem a remuneração do servidor público, pois o exercício ordinário de cargo ou função não é vantagem de caráter individual, não tem natureza indenizatória e não diz respeito à cumulação de cargos ou à condição extraordinária de trabalho. A única exceção se refere às parcelas de cunho indenizatório previstas em lei.

A diferenciação dos conceitos “verba remuneratória” e “parcela indenizatória” advém da própria natureza jurídica particular de cada um. Assim, não há razão jurídica que justifique a cambialidade de uma parcela a partir do atingimento de um determinado montante, isto é, a classificação da verba como remuneratória até certo patamar pecuniário e como indenizatória em relação à quantia que o excede.

REMOÇÃO E PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS ESTADUAIS

Indexador

Disciplina: Direito Constitucional

Capítulo: Poder Judiciário

Item: Estatuto da Magistratura

Área

Magistratura

Destaque

É constitucional a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na magistratura estadual, desde que observadas as normas do art. 93 da Constituição Federal.

ADI 6.757/RR, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgado em 20/02/2025.



Conteúdo-Base

A remoção e a promoção por antiguidade devem seguir critérios objetivos e atender ao princípio da isonomia entre magistrados.

O art. 93, VIII-A, da Constituição estabelece que a remoção obedece às mesmas regras da promoção por antiguidade e merecimento.

A regra da precedência da remoção evita que juízes mais novos ocupem vagas antes dos mais antigos da mesma entrância.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade da norma estadual que estabeleceu essa ordem, desde que compatível com os critérios constitucionais.

O Tema 964 da repercussão geral, que tratava da matéria, foi cancelado, e os tribunais estaduais terão 12 meses para se adequar à decisão.

Discussão e Tese

A questão envolveu a compatibilidade entre normas estaduais sobre remoção e os princípios gerais do Estatuto da Magistratura.

Para o STF:

- A remoção pode ter prioridade sobre a promoção, desde que observados os critérios do art. 93 da CF.
- A regra reforça a isonomia e evita distorções na progressão da carreira.
- A remoção precede a promoção de magistrados, independentemente desta ocorrer por antiguidade ou por merecimento.

Como será Cobrado em Prova

A remoção precede a promoção na magistratura estadual, independentemente de previsão legal.

Errado. O STF entendeu que a precedência da remoção deve estar prevista em lei e respeitar os critérios constitucionais.

A remoção e a promoção seguem as mesmas diretrizes de antiguidade e merecimento.

Correto. O art. 93 da Constituição exige que ambos os institutos sejam regidos pelos mesmos parâmetros.

Versão Esquemática

Remoção e Promoção de Magistrados

A remoção pode preceder a promoção, desde que prevista em lei.



- ↑ Deve observar os critérios de antiguidade e merecimento.
- ↑ Medida evita distorções na progressão na carreira.
- ↑ Prazo de 12 meses para adequação dos tribunais, evitando insegurança jurídica.

Inteiro Teor (com destaques)

É constitucional – à luz do art. 93, VIII-A, da Constituição Federal de 1988 – lei estadual que estabelece a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura.

Houve a superação de precedentes desta Corte, pois a EC no 45/2004, ao inserir o inciso VIII-A no art. 93 da CF/1988, modificou o parâmetro de controle dos atos infraconstitucionais.

Agora, a remoção precede a promoção de magistrados, independentemente desta ocorrer por antiguidade ou por merecimento, de modo que não subsiste a diferenciação relativa à promoção por antiguidade diante do silêncio da Loman (art. 81). Essa compreensão densifica o princípio da isonomia e evita que o juiz de entrância inferior assumira vaga de entrância superior em detrimento de colega mais antigo na entrância superior, ao qual não tenha sido oportunizada a remoção para a unidade jurisdicional vaga.

GUARDAS MUNICIPAIS: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E EXERCÍCIO DE POLICIAMENTO OSTENSIVO E COMUNITÁRIO

Indexador

Disciplina: Direito Constitucional

Capítulo: Segurança Pública

Item: Organização Político-Administrativa

Área

Magistratura

Ministério Público

Carreiras Policiais

Destaque

É constitucional o exercício de policiamento ostensivo e comunitário pelas guardas municipais, desde que respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública e observadas as normas gerais estabelecidas pelo Congresso Nacional.



RE 608.588/SP (Tema 656 RG), Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgado em 20/02/2025.

Conteúdo-Base

O art. 144, § 8º, da Constituição permite que os municípios constituam guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

A atuação das guardas pode incluir policiamento preventivo e comunitário, desde que não interfira nas funções exclusivas das polícias civil e militar.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014) foi reconhecido como constitucional e compatível com o modelo federativo de segurança pública.

As guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e devem atuar em colaboração com os demais entes federativos.

A decisão reformou acórdão do TJ-SP que havia declarado inconstitucional a atribuição de policiamento ostensivo às guardas municipais.

Discussão e Tese

O tema discutiu a compatibilidade da ampliação das funções das guardas municipais com a Constituição.

Para o STF:

- Os municípios podem organizar suas guardas para exercer policiamento preventivo e comunitário.
- A atuação das guardas não pode incluir atividades de polícia judiciária, exclusivas das polícias civil e federal.
- A fiscalização das atividades das guardas cabe ao Ministério Público, conforme o controle externo da atividade policial.

Como será Cobrado em Prova

As guardas municipais devem apenas cuidar de bens e serviços municipais, em sentido estrito, não podendo realizar policiamento ostensivo e comunitário.

Errado. A Constituição e a legislação federal autorizam essa atuação, respeitadas as competências dos demais órgãos de segurança, conforme decidido pelo STF.

As guardas municipais possuem as mesmas atribuições das polícias militares.

Errado. O STF destacou que as guardas não podem exercer funções exclusivas das forças policiais estaduais.



Versão Esquemática

Guardas Municipais e Segurança Pública

-  Atuação autorizada pelo art. 144, § 8º, da CF.
-  Policiamento comunitário e preventivo permitido.
-  Vedação a atividades de polícia judiciária.
-  Controle externo pelo Ministério Público.
-  Compatibilidade com o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Inteiro Teor (com destaques)

A atuação legislativa local para disciplinar as **atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município** deve estar adequada às especificidades locais e à finalidade constitucional de promoção da segurança pública no âmbito da respectiva competência e em cooperação com os demais órgãos de segurança.

O poder normativo conferido ao legislador municipal tem de se compatibilizar com a repartição constitucional de competências. Para tanto, as leis municipais que instituem suas respectivas guardas devem se adequar às **especificidades locais**, que restringem o poder legiferante, e à finalidade constitucional de promoção da segurança pública, além de observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (CF/1988, art. 144, § 8º). **O texto constitucional não realizou uma escolha categórica sobre a forma de atuação das guardas municipais**, apenas estabeleceu as balizas norteadoras e atribuiu sua concretização ao legislador local.

Nesse contexto, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei no 13.022/2014) foi julgado constitucional por esta Corte. Ele contribui para delimitar o espaço normativo dado pela Constituição em respeito ao pacto federativo e evidencia o caráter colaborativo entre os entes que atuam na segurança pública e devem *atuar de forma conjunta e harmônica*.

É constitucional – e não afronta o pacto federativo – o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos.

As guardas municipais podem exercer ações de segurança urbana e a atribuição do policiamento ostensivo e comunitário se insere no desenho normativo do federalismo de cooperação em prol da segurança pública, que é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ademais, **o policiamento ostensivo não é exclusivo da polícia militar**. As guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública - Susp (Lei no 13.675/2018) e, por força do art. 144 da CF/1988, atuam diretamente na área de segurança pública, naquilo que tem pertinência com a esfera da municipalidade.

Por fim, além de a atividade policial exercida pelas guardas municipais se submeter ao controle externo do Ministério Público, cuja fiscalização objetiva evitar eventuais abusos (CF/1988, art. 129, VII), elas não podem realizar atividade de polícia judiciária, pois exclusiva da polícia civil e da Polícia Federal, responsáveis por investigar e apurar infrações penais.

Na espécie, trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em ação direta, declarou a *inconstitucionalidade do dispositivo de*



lei municipal em que atribuído à guarda local o exercício de ações de segurança urbana, inclusive policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos. A decisão recorrida, em suma, considerou que o mencionado preceito invadiu competência da polícia militar para a realização do policiamento ostensivo, em afronta à norma da Constituição estadual que reproduz o disposto no art. 144, § 8o, da CF/1988.

Tema 656 RG: “É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8o, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.”

COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL PARA JULGAR AS CONTAS DE PREFEITOS

Indexador

Disciplina: Direito Constitucional

Capítulo: Controle Externo

Item: Competência dos Tribunais de Contas

Área

Magistratura

Ministério Público

Procuradorias

Destaque

Os Tribunais de Contas têm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos que atuem como ordenadores de despesas, cabendo às Câmaras Municipais apenas a apreciação das contas de governo.

ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, julgado em 21/02/2025.



Conteúdo-Base

 O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas inclui o julgamento das contas dos administradores públicos responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração (CF/1988, art. 71, II).

 A distinção entre contas de **governo** e contas de **gestão** define a competência para julgamento: as primeiras são apreciadas pelo Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas, enquanto as segundas são julgadas diretamente pelo órgão de controle externo.

 O Supremo Tribunal Federal reafirmou que prefeitos que desempenham função de ordenador de despesas devem ter suas contas de gestão analisadas pelos Tribunais de Contas, sem necessidade de ratificação pela Câmara Municipal.

 A decisão invalida entendimentos que condicionavam a imputação de débito ou a aplicação de sanções à confirmação do Legislativo local.

 A competência da Câmara Municipal permanece exclusiva para fins de inelegibilidade decorrente da rejeição das contas de governo.

Discussão e Tese

 A controvérsia envolveu a possibilidade de os Tribunais de Contas julgarem contas de gestão de prefeitos que atuam como ordenadores de despesas, sem necessidade de aprovação pelo Legislativo.

 Para o STF:

- Prefeitos que ordenam despesas devem prestar contas ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, II, da CF.
- A análise das contas de governo, que avalia a execução orçamentária global, permanece de competência das Câmaras Municipais.
- A imputação de débito e a aplicação de sanções por irregularidades em contas de gestão são atribuições diretas dos Tribunais de Contas.

Como será Cobrado em Prova

 O julgamento das contas de gestão dos prefeitos cabe ao Tribunal de Contas, mas com a necessidade de ratificação pelo Legislativo.

 Errado. O STF decidiu que os Tribunais de Contas possuem essa competência nos termos do art. 71, II, da CF, sem necessidade de ratificação pelo Legislativo.

 Todas as contas dos prefeitos devem ser aprovadas pela Câmara Municipal, incluindo as contas de gestão.

 Errado. Apenas as contas de governo exigem apreciação pelo Legislativo, enquanto as contas de gestão são julgadas pelo Tribunal de Contas.



Versão Esquemática

Competência dos Tribunais de Contas sobre Contas de Prefeitos

-  Contas de **governo** → parecer prévio do Tribunal de Contas → julgamento pela Câmara Municipal.
-  Contas de **gestão** → julgamento direto pelo Tribunal de Contas.
-  Prefeitos que atuam como ordenadores de despesas devem prestar contas ao órgão de controle externo.
-  Câmaras Municipais mantêm competência exclusiva para inelegibilidade decorrente da rejeição de contas de governo.

Inteiro Teor (com destaques)

Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais.

A atribuição dos Tribunais de Contas se *altera em razão da natureza das contas em análise*, e não dos sujeitos que as prestam. Conforme o texto constitucional, as Cortes de Contas possuem competência para exercer o julgamento **técnico** das contas de ordenadores de despesa, remanescendo a titularidade do julgamento **político** das contas de governo, que é prestada pelos chefes do Poder Executivo aos órgãos do Poder Legislativo.

A natureza de título executivo conferida às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário evidencia a intenção do constituinte de (i) acelerar a reparação decorrente de desvios do dinheiro público, (ii) dar eficácia aos atos decisórios do referido órgão e (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

Nesse contexto, a atribuição da competência para julgar as contas de gestão de prefeitos na qualidade de ordenadores de despesa é essencial para garantir a eficácia do controle externo, a responsabilização dos gestores públicos e a preservação do erário.

TESE firmada: "(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar no 64/1990."



APRECIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO APÓS O EXAURIMENTO DO PRAZO CONSTITUCIONAL

Indexador

Disciplina: Direito Constitucional

Capítulo: Controle Externo

Área

Magistratura

Ministério Público

Procuradorias

Destaque

A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucional não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Executivo.

ADPF 366/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 21/02/2025.

Conteúdo-Base

 O parecer prévio elaborado pelos Tribunais de Contas tem caráter técnico e serve para subsidiar a apreciação final das contas pelo Legislativo (CF/1988, art. 71, I).

 A ausência do parecer no prazo estipulado não pode obstruir a deliberação parlamentar, sob pena de comprometer a separação dos Poderes e a função fiscalizadora do Legislativo.

 O STF considerou que a demora excessiva do Tribunal de Contas frustra a função do controle externo e viola o princípio republicano.

 No caso concreto, os decretos legislativos que aprovaram as contas do governador, mesmo sem o parecer do Tribunal de Contas, foram declarados constitucionais.

 O Tribunal reforçou que a função do parecer prévio é auxiliar o julgamento parlamentar, mas sua ausência não impede a análise legislativa das contas.

Discussão e Tese

 A controvérsia envolveu a validade da apreciação das contas pelo Legislativo quando o Tribunal de Contas não emite parecer prévio no prazo constitucional.



⚖ Para o STF:

- O Tribunal de Contas deve emitir parecer prévio no prazo legal, mas sua omissão não impede o julgamento das contas pelo Legislativo.
- A separação dos Poderes exige que o Legislativo **não dependa** da atuação do Tribunal de Contas para exercer sua competência fiscalizatória.
- A demora excessiva dos Tribunais de Contas não pode ser utilizada como estratégia para esvaziar a responsabilidade política dos chefes do Executivo.

Como será Cobrado em Prova

📄 Antes de julgar as contas do chefe do Executivo, o Legislativo deve sempre contar com o parecer prévio do Tribunal de Contas.

❌ Errado. O STF entendeu que a ausência do parecer não impede o julgamento parlamentar.

📄 Diante da demora do Tribunal de Contas na emissão do parecer sobre as contas do chefe do Poder Executivo, o Legislativo deve notificar o Tribunal de Contas, considerando a natureza mandamental do parecer.

❌ Errado. Tendo em vista a competência do Legislativo para julgar as contas do Executivo é independente da atuação do Tribunal de Contas, o legislador deve prosseguir com seu julgamento.

Versão Esquematizada

📌 Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre Contas do Executivo

- 📌 O parecer tem caráter técnico e subsidia o julgamento parlamentar.
- 📌 A ausência do parecer no prazo não impede a análise pelo Legislativo.
- 📌 A inércia do Tribunal de Contas não pode inviabilizar a fiscalização parlamentar.
- 📌 O julgamento das contas pelo Legislativo é exercício da separação dos Poderes.

Inteiro Teor (com destaques)

A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (CF/1988, art. 71, I) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local.

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas é um documento pautado por critérios estritamente técnicos e consiste em elemento fundamental para **subsidiar** a apreciação final das contas anuais do chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.



Uma vez ultrapassado o prazo de *sessenta dias* para a produção do parecer prévio, não se pode admitir que a competência conferida ao Poder Legislativo estadual seja impedida, sob pena de menosprezá-lo, de diminuir o seu âmbito de atuação e de afetar a sua própria dignidade ao submetê-lo a órgão que, relativamente ao julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo, tem função meramente auxiliadora.

Na espécie, ultrapassados mais de 12 meses da prestação de contas anuais pelo governador do Estado de Alagoas, o Tribunal de Contas local ainda não havia elaborado os pareceres prévios pertinentes, o que revela descumprimento desproporcional e deliberado do prazo constitucionalmente estipulado, apto a frustrar as competências próprias do respectivo Poder Legislativo, devido ao elevado potencial de causar danos irreparáveis ao sistema de freios e contrapesos e, conseqüentemente, transgredir o princípio da separação dos Poderes (CF/1988, art. 2o).

LEI DAS ELEIÇÕES E INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

Indexador

Disciplina: Direito Eleitoral e Constitucional

Capítulo: Propaganda Eleitoral e Hermenêutica

Área

Magistratura

Ministério Público

Destaque

É inadequada a tentativa de interpretar a “Lei das Eleições” para fixar um marco temporal específico para a aferição do número de parlamentares com representação no Congresso Nacional, pois essa exigência não está prevista no texto legal.

ADI 7.698/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 21/02/2025.

Conteúdo-Base

 O art. 46 da Lei nº 9.504/1997 permite a participação de candidatos em debates eleitorais com base na representatividade dos partidos no Congresso Nacional.



📖 O texto legal não fixa um momento específico para a aferição dessa representatividade, o que impede a atuação do Judiciário como legislador positivo.

📍 O STF reafirmou que a interpretação conforme a Constituição só é aplicável quando há mais de uma exegese possível dentro dos limites do texto normativo.

📍 A tentativa de fixar um marco temporal específico para a aferição do número de parlamentares ultrapassa os limites da interpretação e exige atuação do legislador.

Discussão e Tese

📢 A controvérsia envolveu a possibilidade de o Judiciário interpretar a “Lei das Eleições” para definir o momento exato de aferição do número de parlamentares com representação no Congresso Nacional.

⚖️ Para o STF:

- A norma não prevê um marco temporal específico, e a interpretação judicial não pode criar regras ausentes no texto legal.
- O princípio da separação dos Poderes impede que o Judiciário atue como legislador positivo.
- A exigência de um momento fixo para aferição do número de parlamentares deve ser estabelecida pelo Congresso Nacional, não pelo STF.

Como será Cobrado em Prova

📖 A interpretação conforme a Constituição é aplicável quando há uma ou mais exegeses possíveis com suporte no texto normativo.

❌ Errado. O STF decidiu que a interpretação conforme a Constituição só é aplicável quando há mais de uma exegese possível dentro dos limites do texto normativo.

📖 A Lei das Eleições não estabelece um marco temporal exato para a aferição do número de parlamentares com representação no Congresso Nacional.

✅ Correto. O texto legal não prevê essa exigência, e o STF considerou inconstitucional qualquer tentativa de criação desse requisito por via interpretativa.

Versão Esquematizada

📍 Critério de Representatividade para Debates Eleitorais

📍 O art. 46 da Lei das Eleições exige representatividade no Congresso, mas não fixa um marco temporal.

📍 O Judiciário não pode criar requisitos não previstos no texto legal.



- † A separação dos Poderes impede a atuação do STF como legislador positivo.
- † Mudanças nesse critério devem ser feitas pelo Congresso Nacional.

Inteiro Teor (com destaques)

É inadequada e esbarra na **vedação de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo** a pretensão de se conferir interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 46 da Lei 9.504/1997, no sentido de que o momento de aferição do número de parlamentares, para fins de debates eleitorais transmitidos por emissoras de rádio ou de televisão, passe a ser a data final do período das convenções partidárias.

O STF não aplica a técnica de atribuição de interpretação conforme a Constituição quando o dispositivo impugnado não comporte mais de uma exegese.

Embora a Lei no 13.488/2017 tenha reduzido o quantitativo mínimo de parlamentares (de 9 para 5), o STF já assentou a constitucionalidade do dispositivo impugnado em sua redação anterior (dada pela Lei no 13.165/2015), isto é, de regra mais restritiva do que a vigente atualmente.

Na espécie, o conteúdo atual não revela qualquer marco temporal específico para efeito de aferição da quantidade mínima de parlamentares federais, motivo pelo qual a almejada interpretação **não se insere no âmbito hermenêutico possível**, sob pena de representar medida incompatível com a literalidade do artigo.

INDULTO NATALINO: ATO DISCRICIONÁRIO DO PRESIDENTE

Indexador

Disciplina: Direito Penal e Constitucional

Capítulo: Extinção da Punibilidade e Prerrogativas do Presidente

Área

Magistratura

Ministério Público

Carreiras Policiais

Destaque

É constitucional o decreto presidencial que concede indulto natalino a condenados por crimes com pena máxima em abstrato inferior a cinco anos, desde que respeitados os limites formais e materiais da Constituição.



ADI 7.390/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, julgado em 21/02/2025.

Conteúdo-Base

 O indulto é ato privativo e discricionário do presidente da República, previsto no art. 84, XII, da Constituição.

 O benefício pode ser concedido com base em critérios de **política criminal** e não exige justificativa individual para cada condenado.

 O STF reafirmou que o presidente pode estabelecer os critérios do indulto, desde que respeite os limites constitucionais, como a vedação para crimes hediondos, tortura, tráfico de drogas e terrorismo.

 A decisão reforçou que o controle jurisdicional do indulto deve se limitar à verificação da legalidade e **não pode interferir no mérito** da decisão presidencial.

Discussão e Tese

 A controvérsia envolveu a possibilidade de o presidente da República conceder indulto com base na pena máxima em abstrato, sem avaliar circunstâncias individuais dos condenados.

 Para o STF:

- O indulto é uma prerrogativa presidencial e integra a política criminal do Estado.
- A concessão com base na pena máxima em abstrato não viola a Constituição.
- O controle judicial sobre o indulto deve se restringir aos limites formais e materiais da norma constitucional.

Como será Cobrado em Prova

 O indulto presidencial pode ser concedido com base em critérios gerais, sem análise individual de cada condenado.

 **Correto.** O STF entendeu que a decisão presidencial pode considerar a pena máxima em abstrato como critério objetivo.

 O Judiciário pode rever o mérito da concessão do indulto, determinando sua anulação caso discorde dos critérios adotados pelo presidente.

 **Errado.** O controle judicial se limita à verificação da legalidade, sem interferência no mérito da decisão presidencial.



Versão Esquemática

Indulto Natalino e Competência Presidencial

-  O indulto é ato discricionário do presidente (art. 84, XII, CF).
-  Pode ser concedido com base em critérios gerais de política criminal.
-  O controle judicial se restringe à legalidade, sem interferir no mérito.
-  A concessão com base na pena máxima em abstrato é constitucional.

Inteiro Teor (com destaques)

É constitucional – por **não configurar desvio de finalidade** e por respeitar os limites formais e materiais, expressos e implícitos, da Constituição Federal de 1988 – o decreto presidencial que concede indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não supere cinco anos e que considera, para fins da concessão do benefício, na hipótese de *concurso de crimes*, a pena máxima em abstrato relativa a cada infração penal individualmente.

O indulto natalino consiste em ato privativo e **discricionário** do presidente da República (CF/1988, art. 84, XII), com amparo no princípio da separação de Poderes e no sistema de freios e contrapesos. Ele é editado de forma coletiva, acarretando a extinção da punibilidade do réu ou investigado, e sua utilização é vedada para crimes específicos: tortura, tráfico ilícito de entorpecentes, terrorismo e crimes hediondos (CF/1988, art. 5º, XLIII).

Conforme jurisprudência do STF, o referido instituto jurídico é um **instrumento constitucional de política criminal voltado a atenuar possíveis incorreções legislativas ou judiciárias em prol da redução da superlotação carcerária e da reinserção e ressocialização de condenados** que a ele façam jus e, como regra geral, não pode ser questionado. Contudo, permite-se o seu controle jurisdicional para verificar o cumprimento das balizas restritivas elencadas pelo legislador constituinte e avaliar uma possível ocorrência de desvio de finalidade.

Dada a inexistência de uma sistemática predeterminada para a concessão da indulgência soberana, o presidente da República pode exercer esse poder exclusivo sem a necessidade de seguir parâmetros específicos, como a pena máxima, seja em concreto ou abstrato, e os percentuais ou tempos mínimos de cumprimento da pena.