



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

APOSTILA DO PARTICIPANTE

Controle Legislativo da Infraestrutura Municipal

*Fiscalização, Execução e Responsabilidade
na Administração Pública*

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851

1ª EDIÇÃO · 2026



GÊNESIS · CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Controle Legislativo da Infraestrutura Municipal

Fiscalização, Execução e Responsabilidade na Administração Pública

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851

Especialista em Direito e Administração Pública

Material didático de apoio ao curso presencial

Carga horária: 8 horas-aula

1ª Edição — 2026

FICHA TÉCNICA

TÍTULO	Controle Legislativo da Infraestrutura Municipal — Fiscalização, Execução e Responsabilidade na Administração Pública
NATUREZA	Apostila do participante — material didático de apoio a curso de capacitação
AUTORIA E CONTEÚDO	Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG 147.851. Especialista em Direito e Administração Pública
REALIZAÇÃO	Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
PÚBLICO-ALVO	Vereadores, assessores legislativos e servidores de Câmaras Municipais
CARGA HORÁRIA	8 horas-aula, distribuídas em 8 módulos
MODALIDADE	Presencial, com material impresso de acompanhamento
EDIÇÃO	1ª edição, 2026
MARCO NORMATIVO	Constituição Federal de 1988, com a redação da Emenda Constitucional nº 139/2026; Lei nº 14.133/2021; Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021; Lei Complementar nº 101/2000; Lei nº 12.527/2011
DATA DE FECHAMENTO	Agosto de 2026
NORMALIZAÇÃO	ABNT NBR 6023:2018 (referências) e ABNT NBR 10520:2023 (citações)

SILVEIRA, Jarbas de Souza.

Controle legislativo da infraestrutura municipal: fiscalização, execução e responsabilidade na administração pública / Jarbas de Souza Silveira. — 1. ed. — Belo Horizonte: Gênesis Capacitação em Gestão Pública, 2026.

Apostila do participante. Carga horária: 8 h.

1. Direito administrativo. 2. Direito municipal. 3. Controle externo. 4. Obras públicas. 5. Licitações e contratos. I. Título.

CDD 342.8106

Nota sobre a verificação das fontes. Todas as decisões judiciais e dos Tribunais de Contas transcritas nesta apostila foram conferidas, uma a uma, em suas fontes primárias ou em repositórios oficiais, quanto a tribunal, classe, número, relator, órgão julgador e data de julgamento. As ementas e teses aparecem entre aspas, em transcrição literal. Divergências encontradas entre o material de apoio original e a fonte oficial foram corrigidas em favor desta última.

Este material tem finalidade estritamente didática e não substitui a consulta ao inteiro teor das decisões nem a análise jurídica de casos concretos.

Reprodução permitida para uso didático interno das Câmaras Municipais participantes, com indicação da fonte. Vedada a comercialização.

SUMÁRIO

Apresentação	7
Objetivos de aprendizagem	9
Módulo I — A Atuação do Poder Legislativo no Acompanhamento da Infraestrutura Municipal	11
1.1 O controle externo municipal como poder-dever	11
1.2 Fiscalizar durante a obra: o déficit de tempestividade	12
1.3 Contratação direta, fracionamento e emergência reiterada	13
1.4 Requisição colegiada e acesso individual: dois planos distintos	14
1.5 O julgamento das contas: Câmara Municipal e Tribunal de Contas	16
1.6 Instrumentos que independem de maioria	17
1.7 Instrumentos colegiados e articulação institucional	18
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	20
Módulo II — Etapas Preparatórias das Obras Públicas: Estudos, Projetos e Viabilidade ..	23
2.1 A fase preparatória como núcleo do processo de contratação	23
2.2 Obras paralisadas e projeto deficiente: o diagnóstico e a causa	24
2.3 Economicidade e viabilidade: o parâmetro constitucional do exame	25
2.4 Projeto básico, projeto executivo e orçamento verificável	26
2.5 Matriz de riscos e fracionamento indevido	27
2.6 O que exigir antes do edital e como reagir a tempo	27
2.7 Responsabilidade pelo projeto e pelo atesto deficientes	29
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	31
Módulo III — Contratação de Obras e Serviços de Engenharia — Lei nº 14.133/2021	34
3.1 O marco temporal e a regência única das contratações	34
3.2 Modalidades cabíveis em obras públicas	35
3.3 Critério de julgamento e regime de execução	35
3.4 Contratação direta: emergência e dispensa por valor	37
3.5 Regime sancionatório e irretroatividade	38
3.6 Alteração contratual e o limite de 25%	38
3.7 O controle parlamentar antes da assinatura	39
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	41

Módulo IV — Formação de Preços, Planilhas Orçamentárias e Prevenção de Distorções .

44

4.1 O preço nasce antes da licitação	44
4.2 Sobrepreço, superfaturamento e jogo de planilha	44
4.3 BDI: onde o custo indireto vira lucro	46
4.4 Economicidade e a hierarquia das fontes de preço	46
4.5 O que os Tribunais de Contas têm decidido	47
4.6 Documentos exigíveis e roteiro de conferência	48
4.7 Representação, aditivos e reequilíbrio	50
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	51

Módulo V — Acompanhamento da Execução Física e Financeira das Obras

5.1 A fiscalização como ato jurídico: designação, funções e frentes	54
5.2 Medição, liquidação e pagamento: a cadeia que não pode inverter	55
5.3 Quem responde: erro grosseiro e imputação individualizada	56
5.4 Diário de obra, cronograma físico-financeiro e linhas de defesa	57
5.5 A escala do problema: obras paralisadas e achados de auditoria	58
5.6 O que a Câmara Municipal pode fazer: documentos, visita e representação	59
5.7 Recebimento, retenção e extinção do contrato	61
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	62

Módulo VI — Paralisações, Falhas Executivas e Mecanismos de Correção

6.1 A dimensão do problema: obras paralisadas e falhas de origem	65
6.2 Indicadores precoces de abandono	66
6.3 Gestão contratual e o dever de agir	67
6.4 Instrumentos de retomada e a trava orçamentária do art. 45 da LRF	68
6.5 Mecanismos de correção: aditivo e extinção contratual	69
6.6 Retomar ou encerrar: uma decisão administrativa motivada	70
6.7 A responsabilização dos agentes e o papel da Câmara Municipal	71
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	73

Módulo VII — Responsabilidade de Gestores, Fiscais, Contratados e Agentes Políticos ..

7.1 Quatro esferas, quatro lógicas	76
7.2 Quem responde na obra pública	77
7.3 O novo regime da improbidade após as ADIs 7156 e 7236	78

7.4 Irretroatividade e prescrição do ressarcimento	79
7.5 Fiscal, ordenador e o filtro do art. 28 da LINDB	80
7.6 A responsabilidade do contratado	82
7.7 O que cabe à Câmara Municipal fazer	82
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	84
Módulo VIII — Fiscalização Externa, Controle Institucional e Comunicação aos Órgãos ..	87
8.1 O novo estatuto constitucional dos Tribunais de Contas	87
8.2 A repartição de competências fixada na ADPF 982/PR	88
8.3 Os limites do poder individual e as duas vias que restam ao vereador	89
8.4 Sistema plural de controle: LAI, PNCP e rastreabilidade das emendas	91
8.5 A representação ao Tribunal de Contas: modelo comentado	92
8.6 Instrução probatória: o que juntar e como	94
8.7 Escolher o destinatário: Tribunal de Contas, Ministério Público e notícia-crime	95
Resumo executivo · Questões para fixação · Leitura complementar	97
Conclusão	100
Referências	102
Glossário	105
Anexo — Dispositivos legais de consulta frequente	108

APRESENTAÇÃO

A obra pública é o maior item de despesa discricionária do município brasileiro de porte médio e, ao mesmo tempo, o terreno em que o desvio de recursos produz o dano mais visível e mais duradouro. Uma escola que não abre, uma unidade de saúde entregue pela metade, uma praça reduzida a tapume e entulho: cada um desses cenários representa dinheiro que saiu do caixa municipal sem produzir o resultado que o justificava. Fiscalizar obra, portanto, não é gesto de oposição política nem exercício de desconfiança pessoal contra o gestor — é o exercício de uma função de Estado que a Constituição confiou expressamente à Câmara Municipal.

O art. 31 da Constituição de 1988 é direto: a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. O art. 70 amplia o alcance dessa fiscalização para além da regularidade formal da despesa, alcançando legalidade, legitimidade e economicidade. O vereador que compreende esses dois dispositivos deixa de ser espectador do orçamento e passa a ser agente do controle. O que separa uma coisa da outra, na prática, não é a vontade política — é o domínio do procedimento.

Esta apostila foi construída sobre um cenário normativo que se reorganizou profundamente entre 2024 e 2026. A Lei nº 14.133/2021 tornou-se o regime único de contratação pública, encerrando a convivência com a Lei nº 8.666/1993. O Supremo Tribunal Federal redistribuiu a competência para o julgamento das contas do prefeito ordenador de despesa, na ADPF 982/PR. O regime da improbidade administrativa foi novamente redesenhado no julgamento conjunto das ADIs 7156 e 7236, concluído em julho de 2026. E a Emenda Constitucional nº 139/2026 firmou os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo. Quem estuda por material anterior a esse ciclo trabalha com um mapa desatualizado.

O percurso dos oito módulos acompanha o ciclo real da obra pública, e não a ordem dos artigos de lei. Começamos pela competência — quem pode exigir o quê, e por qual via —, porque é aí que a maior parte dos mandatos se perde, cobrando por ofício individual aquilo que só o colegiado pode requisitar. Seguimos pelo planejamento, pela contratação, pela formação do preço, pela execução medida e paga, pela paralisação e seus mecanismos de correção, pela responsabilização de cada agente e, por fim, pela comunicação aos órgãos de controle, momento em que a atuação parlamentar produz consequência jurídica concreta.

Todo o material foi escrito com uma preocupação constante: transformar norma em procedimento. Cada módulo traz o fundamento normativo, a jurisprudência conferida em fonte oficial e transcrita literalmente, quadros-resumo, checklists aplicáveis no dia seguinte à leitura e casos práticos — sempre identificados como hipotéticos quando o forem. Ao final de

cada módulo, um resumo executivo, cinco questões de fixação com gabarito comentado e indicações de leitura complementar permitem que o participante meça o que assimilou e aprofunde o que lhe interessar.

Uma advertência final, que vale como método. Fiscalizar com técnica é diferente de fiscalizar com estardalhaço. A representação bem instruída, com documento, planilha comparativa e fundamento, produz medida cautelar. A denúncia vazia produz apenas desgaste — e enfraquece o próprio mandato para as vezes seguintes. O vereador que domina o procedimento amplia seu poder real de controle sem depender de maioria política. É exatamente isso que a jurisprudência recente reconhece e premia.

D. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG

147.851

Especialista em Direito e Administração Pública

Belo Horizonte, agosto de 2026

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao concluir as oito horas-aula deste curso e a leitura integral desta apostila, espera-se que o participante seja capaz de:

- **Delimitar a competência fiscalizatória da Câmara Municipal** à luz dos arts. 31, 70 e 71 da Constituição Federal, distinguindo com segurança o que o vereador pode exigir individualmente, o que depende de deliberação colegiada e o que compete privativamente ao Tribunal de Contas.
- **Identificar as falhas típicas da fase preparatória da obra** — estudo técnico preliminar ausente, projeto básico deficiente ou desatualizado, matriz de riscos genérica — e reconhecer por que a irregularidade que aparece na execução quase sempre nasceu no planejamento.
- **Ler criticamente os documentos da contratação** regida pela Lei nº 14.133/2021, sabendo localizar no Portal Nacional de Contratações Públicas o edital, o projeto, a planilha orçamentária, o contrato e os termos aditivos de qualquer obra do município.
- **Analisar uma planilha orçamentária** e confrontá-la com as tabelas oficiais de referência, reconhecendo os sinais de sobrepreço, jogo de planilha, BDI inadequado e composição de custos sem lastro.
- **Acompanhar a execução física e financeira** por meio de boletins de medição, cronograma físico-financeiro e liquidação da despesa, compreendendo por que o controle concomitante é o único capaz de impedir o pagamento indevido.
- **Reagir tecnicamente à paralisação da obra**, conhecendo os mecanismos de correção disponíveis — da notificação formal à representação com pedido cautelar — e os prazos que os condicionam.
- **Dimensionar a responsabilidade de cada agente** — gestor, fiscal, contratado e agente político — nas esferas de contas, civil, administrativa e política, com domínio do regime atual da Lei nº 8.429/1992 após o julgamento das ADIs 7156 e 7236.
- **Redigir uma representação tecnicamente sustentável** ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público, instruída com os documentos certos e com pedido cautelar corretamente formulado.

COMO USAR ESTE MATERIAL

Cada módulo é autossuficiente e pode ser consultado isoladamente durante o mandato. Os *quadros-resumo* condensam critérios de decisão; os *checklists* são roteiros de trabalho para uso imediato; os boxes de *jurisprudência* trazem a transcrição literal das teses e ementas, com a referência completa para consulta ao inteiro teor. As *questões de fixação* ao final de cada módulo têm gabarito comentado e servem tanto para autoavaliação quanto para discussão em sala.

MÓDULO I

A Atuação do Poder Legislativo no Acompanhamento da Infraestrutura Municipal

Competência fiscalizatória da Câmara Municipal, instrumentos de controle sobre obras públicas e os limites jurídicos da atuação individual do vereador.

1.1 O controle externo municipal como poder-dever

A fiscalização do Município cabe ao Poder Legislativo local, mediante controle externo, e aos sistemas de controle interno do Executivo (art. 31 da Constituição). A redação indica competência, não faculdade: a Câmara Municipal não escolhe se fiscaliza, apenas como organiza a fiscalização. Daí a formulação corrente de que o controle externo é poder-dever¹ — a Casa que se omite descumpre função constitucional própria e expõe seus membros à responsabilização.

Esse dever não se suspende por afinidade política: a titularidade do controle externo é da instituição parlamentar, não da maioria eventual nem da oposição. Seu alcance é amplo — o art. 70 submete a ação administrativa a exame contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, sob os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade. Verificar se a despesa foi empenhada e liquidada é o mínimo; aferir se o preço é compatível com o mercado e se a obra corresponde ao projeto integra o mesmo dever.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/88, art. 31 — a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal. CF/88, art. 70 — a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial alcança legalidade, legitimidade e economicidade, e não apenas a regularidade formal da despesa.

A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição, estabelecendo os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo. O auxílio técnico ao Legislativo municipal ganha assento constitucional expresso. Para o vereador, a consequência é direta: o Tribunal de Contas não é instância concorrente nem substituta da Câmara Municipal, mas o corpo técnico de que a Casa dispõe para converter suspeita política em constatação documentada.

1. Sobre a natureza indisponível das competências fiscalizatórias atribuídas ao Legislativo, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

1.2 Fiscalizar durante a obra: o déficit de tempestividade

A prática parlamentar concentra-se no exame do parecer prévio das contas anuais, e o problema desse arranjo é cronológico. Quando o processo chega à pauta da Câmara Municipal, a obra já se deteriorou, as medições já foram atestadas e o dinheiro já saiu do caixa; resta discutir ressarcimento, hipótese mais incerta e mais lenta do que a preservação do recurso. Só o controle concomitante permite suspender pagamento indevido, corrigir medição inflada e impedir aditivo sem causa demonstrada.

CONCEITO-CHAVE — CONTROLE CONCOMITANTE

É o controle exercido durante a execução contratual, entre a assinatura do contrato e o recebimento definitivo do objeto. Distingue-se do controle prévio (que incide sobre a fase preparatória e o edital) e do controle posterior (que recai sobre contas já encerradas). Sua vantagem é a reversibilidade: enquanto há saldo contratual e parcelas a liquidar, a atuação do Legislativo e do Tribunal de Contas ainda preserva o recurso; depois da liquidação, o debate migra para o campo do ressarcimento.

A dimensão do problema é conhecida. Em comunicação do Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Vital do Rêgo, na sessão plenária de 30 de julho de 2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas em data-base de abril de 2025, registrou-se que, de 22.621 obras mapeadas, 11.469 estavam paralisadas — 50,7% do total. Educação e saúde respondem por cerca de 70% das paralisações, e Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais somam quase quatro mil obras inacabadas, 874 delas em território mineiro. Não é acidente estatístico: é padrão que se instala onde o acompanhamento parlamentar não chega ao canteiro.²

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2541/2025-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025 (Fiscobras 2025).

Foram fiscalizados 25 empreendimentos nas cinco regiões do País, com aproximadamente R\$ 5 bilhões auditados; 15 deles, ou 60%, apresentaram indício de irregularidade grave, e apenas um recebeu recomendação de paralisação (BR-040/RJ). As tipologias dominantes são a deficiência ou desatualização do projeto básico e do executivo e o sobrepreço — vícios que nascem na fase preparatória e que, por isso, só o exame antecipado dos documentos técnicos revela a tempo.

As deficiências repetem-se em quatro frentes: ausência de acompanhamento concomitante; contas anuais aprovadas sem recorte técnico de obras; desconhecimento dos documentos da Lei nº 14.133/2021; e inexistência de canal formal de denúncia. Todas têm a mesma raiz — o parlamentar não sabe o que pedir, com que fundamento, nem a quem dirigir o pedido.³

2. Processo de fundo correlato: Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 18/10/2023, que determinou à Casa Civil plano de gestão da carteira federal de obras públicas.

QUADRO 1.1 — LACUNAS RECORRENTES DO CONTROLE PARLAMENTAR E RESPECTIVA CORREÇÃO

Lacuna	Efeito prático	Correção
Ausência de acompanhamento concomitante	Fiscalização só após a liquidação da despesa	Rotina de exame de medições e aditivos durante a execução
Contas anuais sem recorte técnico de obras	Parecer prévio apreciado sem análise do canteiro	Anexo específico de obras na instrução do processo de contas
Desconhecimento dos documentos da Lei nº 14.133/2021	Pedidos genéricos e respostas genéricas	Requisição nominal de cada peça, com o dispositivo que a exige
Inexistência de canal formal de denúncia	Informação do cidadão se perde antes de virar processo	Protocolo próprio, com autuação e encaminhamento ao controle externo

1.3 Contratação direta, fracionamento e emergência reiterada

Boa parte das irregularidades não começa na obra, mas no modo como ela foi contratada. Desde 1º de janeiro de 2026, pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que atualizou os valores da Lei nº 14.133/2021, a dispensa em razão do valor alcança R\$ 130.984,20 em obras e serviços de engenharia e R\$ 65.492,11 nas demais contratações. O exame parlamentar deve somar as contratações do mesmo objeto no exercício: ultrapassado o teto por contratos sucessivos, há fracionamento indevido e representação cabível ao Tribunal de Contas.

Situação análoga ocorre na contratação emergencial. A emergência é hipótese excepcional e temporária, não regime paralelo de contratação: repetir a mesma emergência, com a mesma empresa, além do prazo legal, desnatura o instituto e caracteriza burla ao dever de licitar.⁴

3. Sobre as funções fiscalizatórias da Câmara Municipal e seus instrumentos regimentais, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Di-reito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 6890/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, sessão virtual de 30/08 a 06/09/2024, acórdão de 09/09/2024, DJe 18/09/2024. Ação julgada parcialmente procedente, por unanimidade, com interpretação conforme à parte final do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

"É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei."

A leitura conferida pelo Supremo é precisa quanto ao que se veda: o que a lei proíbe é a repactuação da mesma emergência além de um ano, e não a participação futura da empresa em certame regular. Para o controle parlamentar, o indicador de risco é a sucessão de contratos emergenciais com o mesmo objeto e o mesmo contratado ao longo de exercícios consecutivos.

1.4 Requisição colegiada e acesso individual: dois planos distintos

O erro mais caro do mandato é supor que o ofício assinado por um vereador, isoladamente, obriga o Executivo a responder. Não obriga: o poder de requisição impositiva é do órgão colegiado — Plenário ou comissão —, não de cada parlamentar em separado. A consequência prática é conhecida: o vereador acumula negativas formalmente corretas e conclui, equivocadamente, que a fiscalização de obras seria inviável.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 15/04/2004, DJ 28/05/2004, unânime. Objeto: Lei estadual paulista nº 10.869/2001.

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

O julgado, embora versando sobre lei estadual, é aplicado por simetria ao plano municipal: a titularidade do poder fiscalizador impositivo é do colegiado, e o parlamentar individual só o exerce quando age como representante da Casa ou de comissão.

Disso não decorre que o vereador nada possa sozinho. Há dois planos que o cotidiano das Câmaras costuma fundir: o direito fundamental de acesso à informação, exercitável por qualquer pessoa, inclusive pelo parlamentar; e a requisição impositiva, dirigida ao Executivo com prazo regimental, de exercício colegiado. Essa distinção não integra a tese fixada no

4. Sobre o caráter excepcional da contratação direta e o ônus de motivação que lhe é próprio, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Tema 832, mas constitui leitura doutrinária consolidada da fundamentação do julgado — e cada via tem rito, prazo e efeito próprios.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 865.401/MG (Tema 832 da repercussão geral), Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 25/04/2018 (Informativo STF 899). Recurso provido.

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

A tese assegura ao vereador, na qualidade de cidadão, o acesso pleno à informação pública, sem depender de deliberação da Casa. A separação entre esse acesso e o poder de requisição impositiva do colegiado é extraída da fundamentação e da doutrina que a comenta, não do enunciado da tese.

Norma local que confira a parlamentar, isoladamente, poder de requisitar documentos ao Executivo é inconstitucional, e o vício não se convalida por previsão em Lei Orgânica ou Regimento Interno. A exigência de atuação colegiada não é formalismo: protege a separação de Poderes e impede que a fiscalização degenere em pressão individual difusa sobre a máquina administrativa.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 13/12/2021 (Informativo STF 1041). Precedente. Objeto: expressão "A qualquer Deputado" do art. 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

"Norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo."

A tese alcança expressamente a norma municipal. Antes de redigir requerimento com fundamento em dispositivo da Lei Orgânica que atribua poder requisitório individual, convém verificar sua compatibilidade com este precedente — sob pena de fundamentar o pedido em regra inválida.

1.4.1 Vereador e conselhos municipais de natureza executiva

A mesma lógica projeta-se sobre situação frequente: a de vereadores que integram conselhos municipais com atribuições executivas. Quem delibera dentro da estrutura do Executivo perde autoridade para questionar, depois, o resultado daquela deliberação; o controle externo enfraquece na medida em que o controlador se confunde com o controlado.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Consulta nº 1.184.838, Rel. Cons. Agostinho Patrus, Tribunal Pleno, unânime, sessão de 08/07/2026.

O Tribunal Pleno respondeu que a participação de vereador como membro de conselho municipal de natureza executiva, em regra, contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes e compromete as funções de fiscalização e controle externo. A ressalva "em regra" é relevante e deve ser preservada: não se trata de vedação absoluta, mas de orientação que exige exame do caso concreto, sobretudo da natureza — executiva ou meramente consultiva — das atribuições do conselho.

1.5 O julgamento das contas: Câmara Municipal e Tribunal de Contas

Compreender quem julga o quê evita frustração institucional. O prefeito que ordena despesa presta contas como gestor, e essas contas de gestão são apreciadas pelo Tribunal de Contas, que pode imputar débito e aplicar sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação da Câmara Municipal. À Casa permanece competência exclusiva para os fins de inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990. Registre-se, para evitar equívoco corrente, que a apreciação das contas de prefeitos pelas Câmaras — de governo e de gestão — segue regida pelo Tema 835; o que se delimitou foi a finalidade eleitoral daquele julgamento.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, unânime, sessão virtual de 14 a 21/02/2025 (acórdão de 24/02/2025). Requerente: ATRICON.

"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"; "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."

O julgado harmoniza-se com o Tema 1.287 (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023). Na prática, a imputação de débito e a multa aplicadas pelo Tribunal de Contas produzem efeitos por si sós; o pronunciamento da Câmara Municipal é o que projeta consequências no campo da inelegibilidade.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 848.826 (Tema 835), Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJe 24/08/2017.

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

No mesmo dia, ao julgar o RE 729.744 (Tema 157), Rel. Min. Gilmar Mendes, o Plenário assentou que o "parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo". A Câmara, portanto, não pode deixar a matéria prescrever na pauta: a inércia não equivale a aprovação.

1.6 Instrumentos que independem de maioria

Fixada a distinção entre os planos, o vereador dispõe de duas portas que não dependem de deliberação da Casa. A primeira é o pedido de acesso à informação da Lei nº 12.527/2011, que dispensa motivação e corre em prazo certo — vinte dias, prorrogáveis por dez, com recurso em dez dias contra a negativa. É ferramenta acionável individualmente; a recusa infundada abre recurso e instrui representação posterior aos órgãos de controle.

O rendimento desse instrumento depende da precisão do pedido. Requerimento genérico produz resposta genérica; pedido que nomeia cada documento e indica o dispositivo que o exige transforma eventual recusa em ilegalidade demonstrável perante o Tribunal de Contas.⁵

5. Lei nº 14.133/2021, arts. 6º, 18, 22, 23 e 117 — definições legais, fase preparatória e estudo técnico preliminar, matriz de riscos, pesquisa de preços e atuação do fiscal do contrato.

CHECKLIST — DOCUMENTOS A REQUISITAR SOBRE UMA OBRA MUNICIPAL

1. Estudo técnico preliminar e documento de formalização da demanda.
2. Projeto básico e projeto executivo, com peças gráficas e memoriais.
3. Matriz de alocação de riscos e anteprojeto, quando exigíveis.
4. Planilha orçamentária com composições de custo unitário e BDI detalhado.
5. Pesquisa de preços e referenciais utilizados (SINAPI, SICRO ou tabela oficial).
6. Contrato, garantia contratual e publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas.
7. Cronograma físico-financeiro e reprogramações aprovadas.
8. Boletins de medição, atestos do fiscal e ordens de serviço.
9. Termos aditivos, com a justificativa técnica e o percentual acumulado de acréscimo.
10. Relatórios do controle interno e notificações expedidas à contratada.

A segunda porta individual é a representação ao Tribunal de Contas, que também independe de maioria. A peça deve descrever o fato com precisão, juntar documentos comprobatórios, indicar o fundamento jurídico e formular pedido específico, inclusive cautelar. O argumento que sustenta a urgência costuma ser o confronto entre o preço contratado e referenciais oficiais de custo.⁶

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

A Primeira Câmara determinou suspensão cautelar parcial da ata de registro de preços, limitada aos itens 5 e 9, mantida a vigência do Contrato nº 61/2026, já em execução, a fim de não interromper a manutenção de estradas rurais. O caso ilustra dois pontos de técnica: a cautelar foi parcial, preservando os itens sem indício de vício e o contrato em curso, e o prejuízo indicado é potencial, de até R\$ 588.173,18, apurado por confronto com o SINAPI e a tabela SUDECAP. A representação bem instruída delimita o pedido ao que efetivamente se questiona.

1.7 Instrumentos colegiados e articulação institucional

No plano colegiado, o requerimento de informações é o instrumento ordinário. Redige-se com fato determinado, lista numerada de documentos e fundamento legal expreso, protocola-se na Mesa e submete-se ao Plenário ou à comissão temática. Aprovado, deixa de ser vontade

6. Decreto nº 7.983, de 08/04/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024.

individual e passa a ato do órgão colegiado — só então é impositivo ao Executivo, com prazo regimental.⁷

A comissão parlamentar de inquérito municipal segue, por simetria, o art. 58, § 3º, da Constituição: requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo, na forma do Regimento Interno. Seus poderes são de investigação, não de julgamento — ouvir depoentes, requisitar documentos e periciar —, e não alcançam medidas sujeitas à reserva de jurisdição, como busca domiciliar e prisão. Encerrados os trabalhos, o relatório segue ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

A convocação de secretário municipal também é ato do colegiado, e seu rendimento depende de preparação: notificação com pauta escrita, prazo razoável e indicação prévia dos pontos e documentos exigidos. Sem pauta, a sessão vira discurso; com pauta e documentos sobre a mesa, vira prova instruída, aproveitável em representação futura.⁸

A atuação eficaz exige, por fim, articulação. Ao Tribunal de Contas cabem a cautelar, a imputação de débito e a multa; ao Ministério Público, a ação de improbidade e a persecução penal dos crimes do Decreto-Lei nº 201/1967. Instrua-se cada peça com o mesmo dossiê. Convém verificar a publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas: nos termos dos arts. 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação é condição de eficácia do ajuste, e sua omissão é vício autônomo.

QUADRO 1.2 — VIAS INDIVIDUAIS E VIAS COLEGIADAS DE FISCALIZAÇÃO

Instrumento	Titularidade	Fundamento	Efeito
Pedido de acesso à informação	Individual (vereador como cidadão)	Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15	Resposta em 20 dias, prorrogáveis por 10; recurso em 10 dias
Representação ao Tribunal de Contas	Individual	CF/88, arts. 31 e 71; lei orgânica do Tribunal	Instauração de processo; possibilidade de cautelar
Requerimento de informações	Colegiada (Plenário ou comissão)	CF/88, art. 31; Regimento Interno	Requisição impositiva com prazo regimental
Convocação de secretário	Colegiada	CF/88, art. 50, por simetria; Regimento Interno	Comparecimento obrigatório e prestação de esclarecimentos
Comissão parlamentar de inquérito	Colegiada (1/3 dos membros)	CF/88, art. 58, § 3º, por simetria	Poderes de investigação; relatório ao MP e ao Tribunal de Contas

7. Sobre o regime dos atos administrativos e o dever de motivação, ver CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

8. Sobre os mecanismos de controle da Administração e sua articulação com os órgãos de fiscalização, ver FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Município mineiro hipotético contratou a pavimentação de três ruas por R\$ 2,1 milhões. Doze meses depois, apenas uma rua está concluída, embora oitenta por cento do valor contratado já tenha sido pago. O vereador encaminhou ofício individual ao prefeito, que não respondeu. Três perguntas organizam a resposta jurídica. Primeira: havia dever de responder ao ofício individual? Não, se o pedido foi formulado como requisição parlamentar isolada, conforme a ADI 3.046/SP e a ADI 4.700/DF. Segunda: qual via garante resposta em prazo certo sem passar pelo Plenário? O pedido fundado na Lei nº 12.527/2011, com prazo de vinte dias prorrogáveis por dez. Terceira: o que sustenta pedido cautelar de suspensão dos pagamentos? A comparação entre as medições atestadas e o percentual físico efetivamente executado, somada ao confronto da planilha contratual com referenciais oficiais de custo, instruindo representação ao Tribunal de Contas.

RESUMO EXECUTIVO

- O controle externo municipal é poder-dever da Câmara Municipal (CF/88, arts. 31 e 70), indisponível e independente de afinidade política com o Executivo.
- A EC nº 139/2026 alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição, estabelecendo os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo.
- A fiscalização concentrada no parecer prévio das contas anuais chega tarde; o controle concomitante é o único capaz de preservar o recurso público.
- O poder de requisição impositiva de informações é do colegiado (ADI 3.046/SP; ADI 4.700/DF), não do vereador isoladamente.
- O acesso individual à informação está assegurado ao parlamentar na condição de cidadão (RE 865.401/MG, Tema 832) e independe de deliberação da Casa.
- As contas de gestão de prefeito ordenador de despesa são julgadas pelo Tribunal de Contas (ADPF 982/PR); a Câmara Municipal conserva competência exclusiva para os fins do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990, no regime do Tema 835.
- Contratação direta por dispensa exige controle do somatório anual por objeto; a recontração emergencial da mesma empresa além de um ano é vedada (ADI 6890/DF).
- Sem depender de maioria, o vereador dispõe de duas vias: o pedido com base na Lei nº 12.527/2011 e a representação ao Tribunal de Contas, esta instruída com confronto de preços em referenciais oficiais.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até dez linhas, por que o ofício individual do vereador dirigido ao prefeito não obriga o Executivo a responder, e indique qual via assegura resposta em prazo certo independentemente de deliberação do Plenário.
2. Assinale a alternativa correta sobre o julgamento das contas de prefeito: (a) todas as contas do prefeito são julgadas exclusivamente pelo Tribunal de Contas; (b) as contas de gestão de prefeito ordenador de despesa são julgadas pelo Tribunal de Contas, que pode imputar débito e aplicar sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal; (c) o parecer prévio do Tribunal de Contas vincula integralmente a Câmara Municipal; (d) o decurso do prazo regimental implica aprovação ficta das contas.
3. Sobre a contratação emergencial na Lei nº 14.133/2021, é correto afirmar que: (a) a vedação do art. 75, VIII, impede definitivamente que a empresa volte a contratar com a Administração; (b) a vedação incide sobre a recontração fundada na mesma situação emergencial que extrapole o prazo máximo legal de um ano, sem impedir contratação por outro fundamento legal; (c) a emergência autoriza contratações sucessivas ilimitadas enquanto perdurar a situação de fato; (d) a matéria não foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal.
4. Descreva, em forma de roteiro, os elementos essenciais de uma representação ao Tribunal de Contas relativa a obra com suspeita de sobrepreço, indicando os documentos a instruir a peça e o referencial de custo a ser utilizado no confronto de preços.
5. Quanto à comissão parlamentar de inquérito municipal, assinale a alternativa incorreta: (a) exige requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo; (b) possui poderes de investigação, incluindo requisição de documentos e realização de perícias; (c) pode determinar busca domiciliar e decretar prisão dos investigados; (d) deve encaminhar seu relatório ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Gabarito comentado: 1) O poder de fiscalização legislativa é outorgado aos órgãos coletivos da Casa, nunca a seus membros individualmente (ADI 3.046/SP), e norma local não pode conferir poder requisitório individual (ADI 4.700/DF). A via individual com prazo certo é o pedido de acesso à informação da Lei nº 12.527/2011 — vinte dias, prorrogáveis por dez, com recurso em dez dias. 2) Alternativa (b), conforme a tese da ADPF 982/PR; a alternativa (d) é falsa porque o Tema 157 (RE 729.744) afastou o julgamento ficto por decurso de prazo. 3) Alternativa (b), literalmente extraída da tese da ADI 6890/DF, julgada parcialmente procedente com interpretação conforme à parte final do art. 75, VIII. 4) Devem constar descrição precisa do fato, documentação comprobatória (contrato, planilha orçamentária com composições, medições, atestos e aditivos), fundamento jurídico, pedido específico e, se for o caso, pedido cautelar; o confronto de preços utiliza referenciais oficiais como o SINAPI, o sistema de custos rodoviários e tabelas estaduais ou municipais, a exemplo da tabela SUDECAP empregada no Processo nº 1.210.600 do TCE/MG. 5) Alternativa (c) — as medidas sujeitas à reserva de jurisdição, como busca domiciliar e prisão, escapam aos poderes da comissão parlamentar de inquérito.

LEITURA COMPLEMENTAR

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

MÓDULO II

Etapas Preparatórias das Obras Públicas: Estudos, Projetos e Viabilidade

O estudo técnico preliminar, o projeto básico e a matriz de riscos definem custo, prazo e utilidade da obra antes do edital. É nesse intervalo — e não na sessão de abertura das propostas — que o controle externo municipal produz efeito útil.

2.1 A fase preparatória como núcleo do processo de contratação

A Lei nº 14.133/2021 deslocou o centro de gravidade da contratação pública. O processo não se inicia com o edital, mas com a descrição da necessidade administrativa e com o estudo técnico preliminar que a traduz em solução. O art. 18 caracteriza a fase preparatória pelo planejamento e exige sua compatibilização com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias do Município. A opção normativa é deliberada: o vício de origem é mais oneroso e menos reversível do que o vício de procedimento.⁹

A consequência para a Câmara Municipal é direta. Quando o edital chega ao conhecimento do vereador, as decisões estruturantes já foram tomadas: a obra foi escolhida entre alternativas que ninguém viu, o custo foi estimado por planilha que ninguém conferiu, o prazo foi fixado por cronograma que ninguém criticou. Fiscalizar a partir dali é discutir aparência, enquanto a falha de origem segue intocada — e reaparece meses depois como aditivo, atraso, sobrepreço e obra interrompida.

CONCEITO-CHAVE — ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação. Deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução disponível, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento e a fundamentar o termo de referência ou o projeto básico. Não é peça de formalidade: é o registro escrito da razão pela qual o Município decidiu gastar daquele modo, naquele lugar, naquela dimensão.

9. Sobre a centralidade do planejamento no regime da Lei nº 14.133/2021, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, art. 18, *caput* e § 1º — a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias; o estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a resolver e a melhor solução, permitindo avaliar a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação. Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XX — definição de estudo técnico preliminar.

2.2 Obras paralisadas e projeto deficiente: o diagnóstico e a causa

O quadro nacional das obras paralisadas indica que o problema da infraestrutura pública brasileira não é primordialmente de recursos, mas de projeto capaz de sustentar a execução até a entrega. O estoque de empreendimentos interrompidos concentra-se justamente nas políticas de maior sensibilidade social — educação e saúde — e em unidades da federação com elevado volume de repasses federais, entre elas Minas Gerais. Cada esqueleto de concreto foi, um dia, um projeto básico aprovado sem crítica técnica.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

Comunicação do Presidente do Tribunal de Contas da União, Min. Vital do Rêgo, em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas (data-base abril/2025). Processo de fundo correlato: TCU, Acórdão 2.134/2023-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 18/10/2023, que determinou à Casa Civil a elaboração de plano de gestão da carteira federal de obras públicas.

Dos 22.621 empreendimentos mapeados, 11.469 estavam paralisados (50,7%); educação e saúde respondem por 70% das paralisações (8.053 obras), e Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais somam quase quatro mil obras inacabadas, sendo 874 em Minas Gerais. O dado serve de parâmetro ao vereador: se metade da carteira nacional parou, a hipótese de paralisação da obra local não é excepcional, e o exame da fase preparatória é a única defesa disponível a tempo.

As fiscalizações anuais de obras públicas conduzidas pelo Tribunal de Contas da União não descrevem exceções, mas rotina. O Fiscobras 2025 apurou indício de irregularidade grave em quinze dos vinte e cinco empreendimentos examinados, com tipologias dominantes que se repetem: deficiência ou desatualização de projeto básico e executivo e sobrepreço. A relação entre elas não é casual — o projeto deficiente é a causa, e o sobrepreço, sua consequência aritmética, porque quantitativo mal levantado e especificação genérica impedem a verificação do preço unitário.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2541/2025-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025 (Fiscobras 2025). Em sentido convergente: TCU, Acórdão 2206/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 16/10/2024 (Fiscobras 2024).

No ciclo de 2025 foram fiscalizados 25 empreendimentos nas cinco regiões, com cerca de R\$ 5 bilhões auditados; 15 deles (60%) apresentaram indício de irregularidade grave e apenas uma obra recebeu recomendação de paralisação. No ciclo de 2024, foram 23 obras em 14 unidades da federação e mais de R\$ 7 bilhões auditados, com 17 registros de indício de irregularidade grave e uma indicação de paralisação. A leitura conjunta demonstra estabilidade do padrão: a deficiência de projeto é achado estrutural, não episódico.

A ordem jurídica já responde ao encadeamento entre obra nova e obra parada. O art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 condiciona a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais ao atendimento adequado dos projetos em andamento e à previsão das despesas de conservação do patrimônio público. Cabe ao vereador, ao apreciar o projeto de lei orçamentária, confrontar a programação proposta com a relação de obras inacabadas do Município: divergência nesse cotejo é vício de origem, não detalhe contábil.¹⁰

No plano federal, a retomada desse passivo recebeu disciplina própria na Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023, que instituiu o *Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde*, alterando também a Lei nº 10.260/2001. Para o Município, o diploma abre via de recomposição de empreendimentos interrompidos nas duas áreas mais atingidas, o que torna o levantamento local de obras inacabadas condição prática de acesso a recursos.

2.3 Economicidade e viabilidade: o parâmetro constitucional do exame

O art. 70 da Constituição submete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a três parâmetros autônomos: legalidade, legitimidade e economicidade. A distinção é decisiva nas obras públicas. Uma obra pode ser inteiramente legal — lícitada segundo o rito, contratada pelo menor preço, executada conforme o projeto — e ainda assim ofender a economicidade, que não se confunde com preço baixo e exige adequação entre gasto e resultado. Obra barata e inútil viola esse parâmetro tanto quanto obra cara e necessária.¹¹

Daí o conteúdo mínimo exigível do estudo técnico preliminar. Dimensionar a demanda com dado quantitativo e fonte identificada, comparar ao menos duas alternativas e justificar

10. Lei Complementar nº 101/2000, art. 45, *caput*. Sobre a função de contenção do endividamento e do estoque de restos a pagar, ver FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

11. Sobre a distinção entre controle de legalidade e controle de resultado, ver MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

tecnicamente a escolhida não são exigências burocráticas: são o modo pelo qual a Administração demonstra, documentalmente, que a despesa tem finalidade pública. Estudo que reproduz o edital, não traz um único número e conclui pela viabilidade em três páginas é peça de fachada, e sua aprovação já configura achado de fiscalização.¹²

2.4 Projeto básico, projeto executivo e orçamento verificável

A distinção entre projeto básico e projeto executivo é legal, não semântica. O art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021 define o projeto básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, avaliar seu custo e definir métodos e prazo de execução; o inciso XXVI define o projeto executivo como o conjunto de elementos necessários à execução completa. Confundir os dois legitima licitar com desenho incompleto — assim nasce o aditivo previsível, apresentado depois como fato imprevisível.¹³

QUADRO 2.1 — PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

Aspecto	Projeto básico	Projeto executivo
Base legal	Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXV	Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXVI
Finalidade	Caracterizar a obra, avaliar o custo e definir método e prazo de execução	Detalhar a construção no nível necessário à execução completa
Momento	Anterior à licitação; instrui o edital	Pode ser desenvolvido concomitantemente à execução, nos termos do edital
Peças típicas	Memorial descritivo, desenhos, especificações técnicas, orçamento sintético e analítico, cronograma físico-financeiro, ART ou RRT	Detalhamento construtivo, detalhes de fabricação e montagem, compatibilização de projetos complementares
Efeito da deficiência	Vício de origem: compromete o preço, o prazo e a comparabilidade das propostas	Retrabalho e interferência entre disciplinas durante a execução

O segundo eixo do exame é o orçamento. Preço global sem composição unitária impede verificação: não se compara aquilo que não está decomposto. Os referenciais oficiais existem e são públicos. O Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 — em vigor, com as alterações do Decreto nº 11.997/2024 — estabelece regras e critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, adotando o SINAPI e o SICRO conforme a natureza do objeto. Com a

12. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

13. Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXV e XXVI. Sobre o conteúdo mínimo do projeto básico como pressuposto de validade da licitação de obra, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

composição analítica, a assessoria legislativa confronta insumos, mão de obra e BDI item a item.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Decreto nº 7.983/2013, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024 — regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, com adoção do SINAPI e do SICRO como referenciais de custos. Lei nº 14.133/2021, arts. 124 e 125 — as alterações contratuais unilaterais limitam-se a 25% do valor inicial atualizado do contrato sendo que, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos é de 50%.

2.5 Matriz de riscos e fracionamento indevido

Risco não alocado é, na prática, risco do Município. Sem matriz, a chuva atípica, o solo diverso do previsto na sondagem e a variação abrupta de preço de insumo chegam à Administração como pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, discutido depois do fato consumado, quando interromper a obra custa mais do que conceder. O art. 22 da Lei nº 14.133/2021 autoriza o edital a contemplar matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, com taxa de risco compatível considerada no valor estimado. A matriz não elimina a incerteza: converte-a em cláusula, definindo quem responde, em que medida e a que custo.

Ainda na fase preparatória situa-se o controle do fracionamento indevido. Obra dividida em contratos sucessivos, cada um abaixo do limite de dispensa, é fraude clássica ao dever de licitar, e sua identificação exige método simples: somar, por exercício e por objeto, os valores contratados diretamente, antes de examinar qualquer justificativa. O Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, promoveu *atualização monetária* dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, inclusive dos limites de dispensa do art. 75, I e II, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026 — não se trata de norma sobre regime de execução de obras. O enquadramento deve ser aferido pelo valor vigente na data de cada contratação.¹⁴

2.6 O que exigir antes do edital e como reagir a tempo

O exame preventivo tem roteiro documental definido. Exige-se o estudo técnico preliminar integral, e não seu resumo; o projeto básico completo, com anotação ou registro de responsabilidade técnica do autor; e o orçamento analítico, com composições de custos unitários e demonstração do BDI. A esses somam-se a matriz de riscos, o cronograma físico-

14. Lei nº 14.133/2021, art. 75, I e II, com os valores atualizados pelo Decreto nº 12.807/2025. Sobre a vedação ao fracionamento com o fim de afastar a licitação, ver CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

financeiro, a licença ambiental ou o ato formal de dispensa e a comprovação de disponibilidade da área. Faltando qualquer peça, o projeto não caracteriza a obra.

A obtenção desses documentos segue duas vias. A primeira é o Portal Nacional de Contratações Públicas, no qual a divulgação de editais, contratos e contratações diretas é obrigatória e a publicação constitui condição de eficácia do ato. A segunda é o requerimento de informações, cuja força impositiva depende de deliberação colegiada do Plenário ou de comissão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.700/DF, que afastou a possibilidade de norma estadual ou municipal conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Executivo. Independentemente disso, o vereador, como cidadão, pode valer-se da Lei nº 12.527/2011.¹⁵

Constatada a irregularidade ou negado o acesso, a via de reação é a representação ao Tribunal de Contas do Estado, que o vereador subscreve individualmente, sem depender de maioria, de bancada ou de autorização da Mesa. A peça deve ser instruída com o edital, o orçamento impugnado, o referencial oficial de preços usado no confronto e o cálculo demonstrativo do sobrepreço. O tempo é determinante: a medida cautelar tem utilidade enquanto a licitação não estiver homologada.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura Municipal de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

A suspensão cautelar foi **parcial**: atingiu apenas os itens 5 e 9 da ata de registro de preços, preservados os demais itens, e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. O prejuízo é **potencial, de até R\$ 588.173,18**, apurado por confronto dos preços com o SINAPI e com a tabela SUDECAP. O precedente demonstra dois pontos operacionais: o confronto com referencial oficial de preços é o que confere consistência à representação, e a resposta cautelar tende a ser proporcional, preservando o que já está em execução regular.

15. Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15: pedido sem exigência de motivação, resposta em até 20 dias, prorrogáveis por 10, e recurso no prazo de 10 dias. A distinção entre acesso individual à informação e requisição impositiva colegiada é leitura doutrinária dos julgados, e não tese de repercussão geral.

CHECKLIST — DOCUMENTOS A EXIGIR ANTES DA ABERTURA DAS PROPOSTAS

1. Estudo técnico preliminar integral, com diagnóstico quantitativo da demanda e fonte identificada.
2. Registro da comparação entre, no mínimo, duas alternativas de solução, com justificativa técnica da escolhida.
3. Projeto básico completo: memorial descritivo, desenhos, especificações técnicas e cronograma físico-financeiro.
4. ART ou RRT do autor do projeto e do responsável pelo orçamento.
5. Orçamento sintético e analítico, com composições de custos unitários e demonstração do BDI.
6. Confronto dos preços unitários com SINAPI, SICRO ou tabela estadual de referência aplicável.
7. Matriz de alocação de riscos e correspondente taxa de risco no valor estimado.
8. Licença ambiental ou ato formal de dispensa e comprovação de disponibilidade da área.
9. Cotejo dos quantitativos da planilha com os desenhos do projeto.
10. Verificação da compatibilidade com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, inclusive quanto ao art. 45 da LC nº 101/2000.

QUADRO 2.2 — ROTEIRO DE LEITURA RÁPIDA DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Documento	O que verificar	Sinal de alerta
Estudo técnico preliminar	Demanda quantificada com fonte; alternativas comparadas; solução justificada	Texto que reproduz o edital, sem número algum, concluindo pela viabilidade
Projeto básico	Completude das peças e responsabilidade técnica identificada	Ausência de memorial, de desenhos ou de ART/RRT
Orçamento	Composições unitárias, BDI demonstrado e confronto com referencial oficial	Preço global sem decomposição; itens genéricos do tipo “verba”
Matriz de riscos	Riscos identificados, alocados e precificados	Inexistência da matriz ou alocação integral ao Município
Cronograma físico-financeiro	Compatibilidade entre etapas, desembolsos e dotação orçamentária	Desembolso concentrado no início sem etapa física correspondente
Enquadramento da despesa	Soma anual por objeto das contratações diretas	Objeto único repartido em contratos sucessivos sob o limite de dispensa

2.7 Responsabilidade pelo projeto e pelo atesto deficientes

A responsabilização por falhas na fase preparatória e na fiscalização da execução deixou de ser advertência abstrata. O Tribunal de Contas da União tem caracterizado como erro grosseiro a conduta do fiscal que atesta serviços sem verificação material, e a multa

correspondente não exige demonstração de dolo. Autor do projeto, agente que aprova o estudo técnico preliminar e ordenador da despesa respondem cada qual por sua conduta, sem solidariedade automática. Para o vereador, isso valoriza o alerta formal: manifestação escrita, protocolada e anterior ao edital documenta que a irregularidade era conhecida e evitável.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 605/2026-2ª Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 10/02/2026 (Ata 3/2026), Processo TC 008.807/2023-0. Recurso de reconsideração em tomada de contas especial. Prefeitura de Meruoca/CE, Contrato de Repasse Siafi 780288/2013, obra de pavimentação. Recurso conhecido e desprovido, mantido o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara.

Configurou-se erro grosseiro da engenheira fiscal que atestou como pavimentados serviços executados em solo natural, sem meio-fio nem rejuntamento. O voto registra que a multa do **art. 57 da Lei nº 8.443/1992** — proporcional ao débito — não exige demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexos causal. Em sentido convergente quanto à individualização das condutas, o Acórdão 6138/2025-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão de 26/08/2025, julgou regulares com ressalva as contas do ex-prefeito de Cumaru/PE, afastando culpa *in eligendo* e *in vigilando*, e condenou solidariamente o fiscal e a empresa ao débito de R\$ 64.813,90, com multa individual de R\$ 13.000,00.

A arquitetura institucional desse controle ganhou nova densidade normativa. A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. O binômio Câmara Municipal e Tribunal de Contas deixou de ser arranjo de legislação infraconstitucional e passou a integrar o desenho constitucional do controle. Representar ao Tribunal de Contas do Estado não é terceirizar a fiscalização parlamentar: é exercer competência própria com o auxílio do órgão técnico.¹⁶

16. Emenda Constitucional nº 139, de 05/05/2026 (DOU de 06/05/2026), que alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal. Sobre a posição institucional dos Tribunais de Contas, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Município mineiro de porte médio publica edital de reforma do mercado municipal, no valor estimado de R\$ 4,8 milhões. O estudo técnico preliminar tem três páginas, reproduz o texto do edital e não apresenta diagnóstico quantitativo da demanda nem comparação de alternativas; não há matriz de alocação de riscos; o orçamento traz preços globais por etapa, sem composições unitárias e sem demonstração do BDI; o memorial descritivo está incompleto. A sessão de abertura das propostas ocorrerá em oito dias. Questões para discussão: (i) quais irregularidades se configuram diante do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e do dever de orçamento verificável; (ii) qual providência produz efeito antes da abertura das propostas; (iii) que documentos devem instruir a representação ao Tribunal de Contas do Estado; (iv) em que hipótese o encaminhamento também ao Ministério Público se justifica. Situação hipotética, construída para fins didáticos.

RESUMO EXECUTIVO

- A Lei nº 14.133/2021 situa o núcleo da contratação na fase preparatória (art. 18), que deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias municipais.
- O estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a resolver e a melhor solução, permitindo avaliar a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento.
- Os dados do Painel de Obras Paralisadas do TCU (data-base abril/2025), comunicados em sessão plenária de 30/07/2025, indicam 11.469 obras paralisadas entre 22.621 mapeadas (50,7%), com forte concentração em educação e saúde.
- O Fiscobras confirma a deficiência de projeto como achado estrutural: 15 de 25 obras com indício de irregularidade grave em 2025 e 17 de 23 em 2024, tendo o sobrepreço como consequência recorrente.
- Economicidade (CF/88, art. 70) não se confunde com preço baixo: exige adequação entre gasto e resultado, o que só o estudo preliminar quantificado é capaz de demonstrar.
- Projeto básico e projeto executivo têm definições legais distintas (art. 6º, XXV e XXVI); o orçamento deve ser analítico e confrontável com SINAPI e SICRO, nos termos do Decreto nº 7.983/2013, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024.
- A matriz de riscos (art. 22) converte incerteza em cláusula; sua ausência transfere ao Município todo o custo do imprevisto.
- O acesso a documentos combina o Portal Nacional de Contratações Públicas, o requerimento colegiado e a Lei nº 12.527/2011; a reação tempestiva é a representação individual ao Tribunal de Contas antes da homologação.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até cinco linhas, por que a fiscalização iniciada na abertura das propostas tende a ser ineficaz no controle de obras públicas.
2. Assinale a alternativa correta sobre o art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000: (a) veda em definitivo a inclusão de novos projetos na lei orçamentária; (b) condiciona a inclusão de novos projetos ao adequado atendimento dos em andamento e à previsão das despesas de conservação do patrimônio público; (c) aplica-se apenas à União; (d) autoriza a inclusão de novos projetos desde que haja superávit primário no exercício anterior.
3. Diferencie projeto básico e projeto executivo, indicando o dispositivo legal de cada definição e a consequência prática da confusão entre ambos.
4. Quanto ao Processo nº 1.210.600 do TCE/MG (Campo do Meio/MG), assinale a alternativa correta: (a) houve suspensão integral da licitação e rescisão do contrato em execução; (b) houve suspensão cautelar parcial, limitada aos itens 5 e 9 da ata de registro de preços, mantido vigente o Contrato nº 61/2026; (c) o Tribunal reconheceu prejuízo já consumado ao erário; (d) o sobrepreço foi aferido sem referencial oficial de preços.
5. Um fiscal de obra atesta como executados serviços que não o foram, sem qualquer verificação em campo, e o Município sofre dano. Segundo o entendimento do TCU examinado neste módulo, é necessária a demonstração de dolo para a aplicação da multa proporcional ao débito? Justifique indicando o dispositivo da Lei nº 8.443/1992.

Gabarito comentado: 1) Porque, na data de publicação do edital, as decisões sobre custo, prazo, dimensionamento e utilidade da obra já foram tomadas na fase preparatória; o controle exercido apenas sobre o certame alcança a forma do procedimento, e não a causa dos vícios (Lei nº 14.133/2021, art. 18). 2) Alternativa (b): o art. 45 da LC nº 101/2000 aplica-se a todos os entes federados e condiciona a inclusão de novos projetos ao adequado atendimento dos em andamento e à contemplação das despesas de conservação do patrimônio público. 3) O projeto básico (art. 6º, XXV) caracteriza a obra com precisão suficiente para avaliar o custo e definir método e prazo; o projeto executivo (art. 6º, XXVI) reúne os elementos necessários à execução completa. Licitar com projeto básico que não passa de anteprojeto produz o aditivo previsível, depois apresentado como fato imprevisível. 4) Alternativa (b): a suspensão cautelar foi parcial, restrita aos itens 5 e 9 da ata de registro de preços, tendo o Contrato nº 61/2026 sido mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais; o prejuízo é potencial, de até R\$ 588.173,18, apurado por confronto com o SINAPI e com a tabela SUDECAP. 5) Não. Conforme o Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara, a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, proporcional ao débito, não exige demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexa causal — no caso, o atesto de serviços como pavimentados quando executados em solo natural configurou erro grosseiro.

LEITURA COMPLEMENTAR

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

MÓDULO III

Contratação de Obras e Serviços de Engenharia — Lei nº 14.133/2021

Modalidades, critérios de julgamento, regimes de execução e contratação direta na obra municipal, com o roteiro de controle que o vereador pode exercer antes da assinatura do contrato.

3.1 O marco temporal e a regência única das contratações

A Lei nº 8.666/1993 foi revogada em 30 de dezembro de 2023, junto com a Lei nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações, por força do art. 193, II, da Lei nº 14.133/2021. O último edital admissível sob o regime anterior teve de ser publicado até 29 de dezembro daquele ano. Edital novo ancorado no diploma revogado nasce com vício de regência — e esse vício não se sana por retificação, pois compromete todo o encadeamento procedimental.¹⁷

Situação distinta é a dos contratos firmados sob a lei revogada e ainda em execução: permanecem regidos por ela até o encerramento, inclusive quanto a prorrogações previstas no instrumento original. O vereador que examina um contrato antigo não deve exigir a aplicação retroativa do regime novo; deve verificar se o ajuste é mesmo anterior ao marco e se as prorrogações respeitam os limites da lei de origem.

Desde a vigência plena, apenas a Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, alterou a Lei nº 14.133/2021. Ela tratou, entre outros pontos, do modo de disputa fechado em obras e serviços que especifica, da adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo e da garantia por título de capitalização. Quem invoca outras "alterações da lei" costuma confundir lei com regulamento — e a distinção importa, porque decreto não cria nem suprime hipótese de contratação direta.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, art. 18 — a fase preparatória compatibiliza o planejamento da contratação com a lei orçamentária e exige, entre outros elementos, estudo técnico preliminar, projeto básico, orçamento estimado e análise de riscos. É nessa fase, e não na sessão pública, que se decide a legalidade da obra.

17. Sobre o direito intertemporal das contratações públicas, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

3.2 Modalidades cabíveis em obras públicas

O art. 28 da Lei nº 14.133/2021 arrola cinco modalidades: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Para a engenharia municipal interessam três. A concorrência é a via ordinária das obras de maior vulto ou complexidade. O diálogo competitivo cabe quando a Administração identifica a necessidade mas não consegue especificar a solução. O pregão é reservado a bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado.

Daí a advertência central: pregão para obra não é economia, é vício. A modalidade não é opção de conveniência nem instrumento de aceleração de cronograma; decorre da natureza do objeto e deve vir motivada no estudo técnico preliminar. Escolhida para reduzir prazo ou afastar exigências de habilitação técnica, ela faz o desconto da sessão pública reaparecer, meses depois, como aditivo, paralisação ou pedido de reequilíbrio.¹⁸

3.3 Critério de julgamento e regime de execução

São duas decisões diferentes, tratadas com frequência como uma só. O critério de julgamento define como as propostas são comparadas; o regime de execução define como a obra é executada, medida e paga. A combinação irrefletida entre menor preço e preço unitário premia o licitante que percebeu quantitativo inflado no orçamento-base: desloca desconto para os itens superestimados e recompõe a margem na medição.

A empreitada por preço global pressupõe projeto básico maduro, com quantitativos confiáveis, porque transfere ao contratado o risco da imprecisão. A empreitada por preço unitário serve a quantitativos genuinamente incertos, como fundações e terraplenagem em terreno não conhecido. Trocar um regime pelo outro sem justificativa técnica registrada produz aditivo previsível e desequilíbrio anunciado — falha da fase preparatória, não da execução.¹⁹

3.3.1 Contratação integrada e semi-integrada

Na contratação integrada, o contratado elabora os projetos básico e executivo e executa a obra. Na semi-integrada, recebe o projeto básico pronto e elabora apenas o executivo. Nenhuma das duas dispensa planejamento, e esse é o equívoco mais caro nos Municípios de pequeno porte: adota-se o regime integrado porque não há projeto — quando a lei exige anteprojeto consistente, alocação expressa de riscos e demonstração de vantagem técnica, econômica ou de prazo sobre os demais regimes.

18. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

19. Lei nº 14.133/2021, arts. 33 e 46, que disciplinam, respectivamente, os critérios de julgamento e os regimes de execução, entre eles empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, contratação integrada e contratação semi-integrada.

CONCEITO-CHAVE — MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS

Cláusula contratual que distribui, de forma expressa, os riscos previsíveis entre contratante e contratado, definindo quem suporta cada evento e como se recompõe o equilíbrio quando ele ocorre. Nos termos do art. 22 da Lei nº 14.133/2021, o edital poderá contemplá-la, sendo obrigatória nas obras de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada. Sua ausência ou generalidade é indício forte de que a fase preparatória foi apenas formal.

QUADRO 3.1 — REGIMES DE EXECUÇÃO E EXIGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO

Regime	Quem elabora o projeto	Exigência central	Risco típico para o Município
Empreitada por preço global	Administração (projeto básico e executivo)	Projeto básico maduro e quantitativos confiáveis	Aditivos por falha de projeto atribuída à Administração
Empreitada por preço unitário	Administração	Medição rigorosa por item executado	Jogo de planilha sobre quantitativos superestimados
Contratação semi-integrada	Administração faz o básico; contratado faz o executivo	Projeto básico e matriz de riscos	Alteração do projeto básico sem demonstração de vantagem
Contratação integrada	Contratado (básico e executivo)	Anteprojeto consistente, matriz de riscos e justificativa de vantagem	Uso do regime como substituto do planejamento ausente

3.3.2 Discricionariedade ampliada, motivação exigida

A Lei nº 14.133/2021 ampliou a liberdade de conformação do gestor e, na mesma medida, elevou o ônus argumentativo que sobre ele recai. Cada escolha procedimental — modalidade, critério de julgamento, regime de execução, exigência de habilitação — exige razão técnica registrada no processo administrativo. A lei atribui ainda à alta administração o dever de governança das contratações e de gestão de riscos.²⁰

Para o controle externo exercido pela Câmara Municipal, a consequência é direta: a fiscalização não se esgota na conferência formal — edital publicado, ata assinada, parecer juntado. Ela examina se a motivação existe, é concreta e específica ao objeto e sustenta tecnicamente a opção adotada. Motivação genérica, replicada de processo em processo, equivale à sua ausência.

20. Lei nº 14.133/2021, art. 11, parágrafo único. Sobre o dever de motivação como limite da discricionariedade administrativa, ver MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

3.4 Contratação direta: emergência e dispensa por valor

A contratação emergencial é remédio de exceção, e a lei impôs-lhe travas objetivas. A principal é a vedação à recontração da mesma empresa, com fundamento na mesma situação emergencial, ultrapassado o prazo máximo de um ano. O alerta prático é a sucessão de dispensas para o mesmo objeto, exercício após exercício, com a mesma justificativa genérica — sinal de emergência fabricada pela omissão no planejamento.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 6890/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, sessão virtual de 30/08 a 06/09/2024, acórdão de 09/09/2024, DJe 18/09/2024. Ação julgada parcialmente procedente, por unanimidade, com interpretação conforme à parte final do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

"É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei."

O Supremo Tribunal Federal não se limitou a declarar a constitucionalidade do dispositivo: julgou a ação parcialmente procedente e fixou interpretação conforme, delimitando o alcance da vedação. Ela alcança a recontração apoiada na mesma emergência além de um ano, mas não torna a empresa impedida: ela pode disputar a licitação substitutiva e pode ser contratada diretamente por outro fundamento legal. Ao fiscalizar, o vereador deve perguntar qual é o fato emergencial invocado e se ele é o mesmo da contratação anterior.

A dispensa por valor segue lógica diversa: é limite quantitativo, não hipótese de urgência. Os valores do art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021 são atualizados periodicamente por decreto — a atualização mais recente veio pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que apenas recompõe monetariamente os valores da lei, sem instituir regime de obras nem criar hipóteses novas de contratação direta. O limite é aferido por exercício e por natureza de objeto.

Daí a caracterização do fracionamento indevido. O indício é objetivo: mesmo objeto, mesma localidade, mesmo exercício, contratações sequenciais logo abaixo do teto e, com frequência, os mesmos fornecedores alternando-se entre elas. A aferição soma o que a unidade gestora dispendeu no exercício com objetos de mesma natureza; superado o limite sem licitação, a dispensa é indevida, ainda que cada contrato coubesse no valor.²¹

21. Lei nº 14.133/2021, art. 75, §1º. Sobre o tema, FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Câmara Municipal recebe cópia de três dispensas por valor firmadas no mesmo exercício para "recuperação de pavimentação asfáltica" em bairros contíguos, com valores individuais imediatamente inferiores ao teto e duas empresas alternando-se como contratada e cotante. O pedido de informação deve requerer o somatório despendido pela unidade gestora, no exercício, com objetos de mesma natureza, além dos projetos e das pesquisas de preço. Somados os três contratos, o teto é superado — e a irregularidade está no conjunto, não em cada peça.

3.5 Regime sancionatório e irretroatividade

Sanção aplicada sob a Lei nº 8.666/1993 permanece regida por ela. A lei nova não retroage para restringir os efeitos da suspensão do direito de licitar já imposta, nem se admite combinar dispositivos das duas leis para construir regime híbrido mais favorável ao sancionado — a *lex tertia*, rejeitada no direito administrativo sancionador.

JURISPRUDÊNCIA · STJ

STJ, REsp 2.211.999/SP (2024/0245042-2), Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 10/02/2026, publicado em 26/02/2026 (DJEN).

a penalidade de suspensão "interdita o sancionado de participar de procedimentos licitatórios com todos os entes federativos, enquanto perdurarem seus efeitos"; "ausente norma legal expressa determinando sua incidência retroativa"

O julgado firma dois pontos de utilidade imediata para a Câmara Municipal: a suspensão produz efeito perante todos os entes federativos enquanto vigente, de modo que a empresa sancionada em outro Município não pode ser contratada localmente; e a Lei nº 14.133/2021 não retroage para restringir sanção aplicada sob a lei anterior, porque a retroação construiria uma *lex tertia* inadmissível.

3.6 Alteração contratual e o limite de 25%

Acréscimos e supressões limitam-se a vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado do contrato, percentual que sobe a cinquenta por cento apenas nos acréscimos em reforma de edifício ou de equipamento. O limite é teto excepcional, não meta. O aditivo sucessivo que se aproxima do patamar máximo denuncia projeto básico deficiente na origem: a causa está na fase preparatória, o sintoma na execução.²²

Ao apreciar um pedido de aditivo, examine três elementos: a natureza do fato invocado — se preexistente e conhecível na elaboração do projeto, não é imprevisto; a alocação contratual do risco, quando houver matriz; e a preservação das condições originais da proposta, para que

22. Lei nº 14.133/2021, arts. 124 e 125. Ver ainda CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

o aditivo não converta o vencedor em beneficiário de contrato substancialmente diverso daquele que disputou.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Município mineiro contrata centro administrativo de quatorze milhões de reais por contratação integrada, justificando o regime apenas pela "necessidade de celeridade". Seis meses depois, a contratada requer acréscimo de trinta e oito por cento. Três frentes de arguição se abrem: a justificativa invocada não demonstra vantagem técnica, econômica ou de prazo sobre os demais regimes, como exige a lei; o percentual pretendido supera o teto legal de vinte e cinco por cento; e a matriz de riscos, se existente, precisa ser confrontada com o fato alegado. A representação ao Tribunal de Contas do Estado deve atacar a fase preparatória, não apenas o aditivo.

3.7 O controle parlamentar antes da assinatura

O momento útil do controle é anterior à homologação: depois de assinado o contrato, o vício continua arguível, mas o custo da correção recai sobre a obra. O primeiro instrumento é o pedido de informação fundado na Lei nº 12.527/2011, que não depende de deliberação do Plenário nem de motivação do requerente — a resposta é devida em vinte dias, prorrogáveis por dez, com recurso em dez dias. Peça o processo completo, do estudo técnico preliminar à autorização da despesa.²³

O segundo instrumento é a conferência no Portal Nacional de Contratações Públicas, onde são divulgados editais, contratos, atas de registro de preços e contratações diretas de todos os entes federativos. A publicação não é vitrine institucional: é condição de eficácia do contrato e de seus aditamentos. Ausente a divulgação, o ajuste não produz efeitos, e a omissão rende representação ao Tribunal de Contas, demonstrável por consulta pública.²⁴

O terceiro é o exame do orçamento. Orçamento sem composição de custos unitários não é orçamento, é estimativa. A pesquisa de preços deve ser rastreável, datada e coerente com o sistema de referência adotado; em obras custeadas com recursos federais, os custos unitários não podem superar os referenciais oficiais, salvo justificativa técnica aprovada no processo, conforme o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024. O confronto item a item com o SINAPI e as tabelas estaduais converte suspeita em indício objetivo.

23. Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15. Sobre publicidade e controle no âmbito local, MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

24. Lei nº 14.133/2021, arts. 94 e 174, que instituem o Portal Nacional de Contratações Públicas como sítio oficial de divulgação e condicionam a eficácia do contrato à publicação.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

O Tribunal determinou suspensão cautelar **parcial**, atingindo apenas os itens 5 e 9 da ata de registro de preços; os demais itens seguiram, e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. O sobrepreço foi identificado por confronto com o SINAPI e com a tabela SUDECAP, apurando-se prejuízo **potencial** de até R\$ 588.173,18 — valor que expressa risco projetado, não dano consumado. O caso ilustra a proporcionalidade da medida cautelar e a força probatória do cotejo com referenciais oficiais.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Informativo de Jurisprudência nº 333, de 07/07/2026 (sessões de 15 a 26/06/2026): Segunda Câmara, Denúncia nº 1.174.278; Primeira Câmara, Município de Caratinga.

Na Denúncia nº 1.174.278, o Tribunal assentou que a desclassificação de todas as propostas sem prévia tentativa de negociação configura erro grosseiro passível de multa. No feito relativo ao Município de Caratinga, registraram-se irregularidades em contratações e o descumprimento do dever de divulgação ativa, completa e tempestiva no portal de transparência. Ao examinar um certame fracassado, verifique na ata se houve tentativa formal de negociação registrada antes da declaração de fracasso.

CHECKLIST — LEITURA DO EDITAL DE OBRA

1. Documentos preparatórios: estudo técnico preliminar, anteprojeto ou projeto básico, orçamento com composições unitárias, matriz de riscos e autorização da despesa.
2. Parâmetros do edital: modalidade, regime de execução, critério de julgamento e prazo — cada um com motivação técnica específica no processo.
3. Habilitação: exigência de qualificação técnica compatível com o objeto; atestado desproporcional restringe a competição tanto quanto o direcionamento explícito.
4. Publicidade e prazos: divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, prazos mínimos entre publicação e sessão e registro tempestivo de todos os atos.
5. Representação ao Tribunal de Contas antes da homologação, com item, quantidade e diferença apurada, e pedido de medida cautelar.

QUADRO 3.2 — SINAIS DE ALERTA E PROVIDÊNCIA DO CONTROLE PARLAMENTAR

Sinal de alerta	Onde verificar	Providência
Pregão utilizado para obra	Editais e estudo técnico preliminar	Pedido de informação sobre a motivação da modalidade; representação antes da homologação

Sinal de alerta	Onde verificar	Providência
Dispensas sucessivas para o mesmo objeto	Portal Nacional de Contratações Públicas e execução orçamentária	Requerer o somatório do exercício por natureza de objeto
Emergência renovada com a mesma empresa	Processo de dispensa e contratos anteriores	Confrontar o fato emergencial invocado com o da contratação anterior
Orçamento sem composição de custos unitários	Processo administrativo	Confronto item a item com SINAPI e tabelas estaduais de referência
Todas as propostas desclassificadas por preço	Ata da sessão	Verificar registro de tentativa formal de negociação prévia
Contrato em execução sem publicação no portal	Portal Nacional de Contratações Públicas	Representação por ineficácia do ajuste

RESUMO EXECUTIVO

- Desde 30 de dezembro de 2023 vigora um único regime de contratações; contratos anteriores seguem regidos pela lei sob a qual foram celebrados, mas editais novos ancorados na Lei nº 8.666/1993 nascem viciados.
- A Lei nº 14.770/2023 foi a última lei a alterar a Lei nº 14.133/2021; o Decreto nº 12.807/2025 apenas atualiza valores e limites, não institui regime de obras.
- Modalidade, critério de julgamento e regime de execução decorrem do objeto e devem vir motivados no estudo técnico preliminar; pregão para obra é vício, não economia.
- Contratação integrada e semi-integrada não substituem o planejamento: exigem anteprojeto consistente, matriz de riscos e demonstração de vantagem.
- A vedação à recontração emergencial da mesma empresa além de um ano foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6890/DF, com interpretação conforme que preserva a participação da empresa em licitação substitutiva ou contratação por outro fundamento.
- A dispensa por valor é aferida por exercício e por natureza de objeto; contratações sequenciais logo abaixo do teto para o mesmo objeto caracterizam fracionamento indevido.
- A Lei nº 14.133/2021 não retroage para restringir sanção aplicada sob a lei anterior, nem se admite regime híbrido (*lex tertia*), conforme o REsp 2.211.999/SP.
- O controle parlamentar é mais eficaz antes da homologação: pedido de informação com base na Lei nº 12.527/2011, conferência no Portal Nacional de Contratações Públicas e representação instruída ao Tribunal de Contas.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até cinco linhas, por que a adoção do pregão para a contratação de obra pública constitui vício e não mera opção de conveniência do gestor.
2. Assinale a alternativa correta sobre a ADI 6890/DF: (a) o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021; (b) a ação foi julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, mantendo-se a vedação à recontração fundada na mesma emergência que extrapole um ano; (c) a vedação impede a empresa de participar de licitação substitutiva à dispensa; (d) a decisão autorizou recontrações emergenciais sucessivas desde que motivadas.
3. Diferencie empreitada por preço global e empreitada por preço unitário, indicando em que situação cada regime é tecnicamente adequado e qual risco típico cada um transfere ao Município.
4. Assinale a alternativa correta sobre a dispensa por valor: (a) o limite é aferido contrato a contrato, isoladamente; (b) o Decreto nº 12.807/2025 criou nova hipótese de contratação direta para obras; (c) a aferição considera o somatório despendido no exercício pela unidade gestora com objetos de mesma natureza; (d) a dispensa por valor dispensa a formalização de processo administrativo.
5. Um contrato de obra foi assinado e está em execução, mas não foi divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas. Qual é a consequência jurídica e que providência cabe ao vereador?

Gabarito comentado: 1) O pregão destina-se a bens e serviços comuns (art. 28 da Lei nº 14.133/2021), assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado; obra não se enquadra nessa definição, de modo que a escolha da modalidade decorre da natureza do objeto e deve vir motivada no estudo técnico preliminar. 2) Alternativa (b). A ação foi julgada parcialmente procedente, por unanimidade, com interpretação conforme à parte final do dispositivo; a vedação alcança a recontração fundada na mesma situação emergencial que extrapole o prazo máximo de um ano e não impede a participação em licitação substitutiva nem a contratação direta por outro fundamento legal. 3) A empreitada por preço global pressupõe projeto básico maduro e quantitativos confiáveis, transferindo ao contratado o risco de imprecisão; a empreitada por preço unitário serve a quantitativos genuinamente incertos, expondo o Município ao risco de jogo de planilha sobre itens superestimados. 4) Alternativa (c), nos termos do art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021; o Decreto nº 12.807/2025 limita-se a atualizar valores, sem criar hipóteses de contratação direta. 5) A publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas é condição de eficácia do contrato (arts. 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021): sem ela o ajuste não produz efeitos, cabendo pedido de informação e representação ao Tribunal de Contas, com pedido de medida cautelar.

LEITURA COMPLEMENTAR

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MÓDULO IV

Formação de Preços, Planilhas Orçamentárias e Prevenção de Distorções

Como o valor de uma obra pública é construído, onde ele se deforma e de que modo o vereador confere a planilha antes que o dano se torne irreversível.

4.1 O preço nasce antes da licitação

O sobrepreço quase nunca aparece no canteiro de obras. Ele aparece antes, na planilha orçamentária que instrui a fase preparatória do certame. Quando o valor previamente estimado é construído sem método — sem sistema oficial de referência, sem composição de custos unitários, sem memorial que demonstre como se chegou a cada número —, a licitação deixa de selecionar a proposta mais vantajosa e passa a cumprir função ritual: legitima um valor já viciado na origem. Nenhuma disputa de lances devolve ao erário o que se perdeu ali.

A consequência prática para o controle externo é direta. A fase preparatória define o teto da contratação, e é nela que a fiscalização produz o maior retorno com o menor custo. Tome-se um exemplo hipotético: reforma de ginásio poliesportivo orçada em cerca de um milhão e novecentos mil reais, cuja comparação com o sistema oficial de referência aponta valor compatível próximo de um milhão e cem mil reais. Alegações de boa-fé, de erro material do projetista ou de despreparo do fiscal não apagam a diferença; apenas deslocam a discussão da prevenção para a responsabilização.²⁵

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, art. 23 — o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as peculiaridades do local de execução. Art. 6º — traz as definições legais de obra, serviço de engenharia, projeto básico, projeto executivo, sobrepreço e superfaturamento, base técnica de qualquer representação bem fundamentada.

4.2 Sobrepreço, superfaturamento e jogo de planilha

Sobrepreço e superfaturamento não são sinônimos, e confundi-los compromete o pedido formulado ao Tribunal de Contas. Sobrepreço é o preço acima da referência oficial ou de

mercado: vício de valor, aferível no papel, antes que qualquer recurso saia dos cofres municipais. Superfaturamento é o dano já consumado — pagamento por serviço não executado, executado a menor ou de qualidade inferior à contratada. O primeiro é potencial; o segundo é atual.

A distinção governa a estratégia processual. Sobrepreço identificado antes da assinatura comporta representação com pedido de medida cautelar de suspensão, porque o dano ainda é evitável; superfaturamento apurado depois da execução comporta pedido de ressarcimento, com imputação de débito e sanção. Quem descreve tecnicamente o vício aumenta a chance de obter a providência adequada; quem os trata indistintamente costuma receber resposta genérica.

Entre os dois situa-se o jogo de planilha, manipulação deliberada de quantitativos, e não de preços unitários. Superdimensiona-se o item que será suprimido na execução e subdimensiona-se aquele que será acrescido por termo aditivo — ou o inverso, conforme o preço unitário de cada serviço. Na assinatura, o valor global parece compatível com a referência; a distorção só se revela nas medições, quando os itens caros crescem e os baratos desaparecem. Detectá-la exige cruzar, item a item, a planilha licitada, o projeto básico, os boletins de medição pagos e os termos aditivos.²⁶

CONCEITO-CHAVE — SOBREPREGO, SUPERFATURAMENTO E JOGO DE PLANILHA

Sobrepreço: preço unitário ou global superior à referência oficial ou de mercado; vício de valor, verificável antes do pagamento. **Superfaturamento:** dano efetivo ao erário decorrente de pagamento por serviço não executado, executado a menor ou de qualidade inferior. **Jogo de planilha:** distribuição artificial de quantitativos entre itens caros e baratos, de modo que o valor global inicial pareça regular e o desequilíbrio se materialize apenas na execução contratual.

QUADRO 4.1 — DISTINÇÃO OPERACIONAL E PROVIDÊNCIA CABÍVEL

Distorção	Momento em que se revela	Providência típica
Sobrepreço	Orçamento estimado e edital, antes da assinatura	Representação com pedido de medida cautelar de suspensão
Superfaturamento	Medições e pagamentos já realizados	Pedido de ressarcimento, imputação de débito e sanção

25. Sobre a centralidade do planejamento no regime da Lei nº 14.133/2021, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

26. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

Distorção	Momento em que se revela	Providência típica
Jogo de planilha	Execução, por meio de aditivos e medições	Confronto item a item; suspensão de pagamentos e apuração de débito
BDI sem memorial	Composição do orçamento de referência	Exigência do memorial analítico; glosa do excedente

4.3 BDI: onde o custo indireto vira lucro

A taxa de Benefícios e Despesas Indiretas, conhecida pela sigla BDI, é o percentual aplicado sobre os custos diretos para cobrir despesas indiretas, tributos, riscos e lucro do contratado. Sua aparência inofensiva engana: por incidir sobre todo o orçamento, cada ponto percentual excedente multiplica-se por todos os itens. Um BDI dois pontos acima do razoável, em obra de três milhões de reais, gera distorção de dezenas de milhares de reais sem que nenhum preço unitário pareça irregular.

O documento a exigir, portanto, não é o percentual, mas o memorial analítico que o compõe. Sem a demonstração de cada parcela — administração central, seguro e garantia, risco, despesas financeiras, lucro e tributos —, o índice é arbitrário e não se sustenta perante os Tribunais de Contas. Dois defeitos são recorrentes: a inclusão de tributos que não incidem sobre a operação ou já computados nos custos diretos, e a dupla remuneração da administração central, contabilizada ao mesmo tempo na composição unitária e na taxa de BDI.²⁷

4.4 Economicidade e a hierarquia das fontes de preço

O exame da planilha pelo vereador não é intromissão em matéria de engenharia: é exercício direto de competência constitucional. O art. 70 da Constituição Federal colocou a economicidade ao lado da legalidade e da legitimidade como parâmetro da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, atribuída ao Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Economicidade não é comprar pelo menor preço nominal: é obter a melhor relação entre custo e resultado, o que só se avalia diante de orçamento auditável.²⁸

O parâmetro concreto dessa aferição está no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, em vigor com as

27. Sobre a natureza dos custos indiretos e o dever de motivação dos parâmetros orçamentários, ver FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

28. CF/88, art. 70, *caput*. Sobre o conteúdo jurídico do princípio, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

alterações do Decreto nº 11.997/2024. Sua regra central é objetiva: os custos unitários devem ser iguais ou inferiores à mediana daqueles constantes dos sistemas oficiais de referência, acrescidos do BDI de referência. Editado para recursos federais, é adotado por simetria por Estados e Municípios e funciona como régua concreta de aferição de sobrepreço.

Daí decorre a hierarquia das fontes. O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil cobre edificações e habitação; o Sistema de Custos Referenciais de Obras cobre obras rodoviárias e de infraestrutura viária. Ambos são fonte primária, não alternativa equivalente entre outras. A cotação direta é subsidiária: cabe apenas para itens sem correspondente nos sistemas oficiais e com justificativa técnica escrita nos autos. Duas verificações costumam ser esquecidas — o mês-base da tabela e o regime de desoneração da folha, que altera de modo relevante os custos unitários.

A pesquisa de preços, por fim, é atividade probatória, não formalidade: precisa ser documentada, datada, rastreável e reproduzível por qualquer terceiro que refaça o cálculo. Três orçamentos colhidos das empresas de sempre, sem identificação do emitente, sem data e sem composição de custos, não sustentam valor estimado algum. Ausente pesquisa idônea, o vício contamina o edital e legitima representação antes mesmo da abertura das propostas.²⁹

4.5 O que os Tribunais de Contas têm decidido

O diagnóstico não é impressionista. A fiscalização de obras conduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2025 mostrou que sobrepreço e deficiência de projeto não são desvios excepcionais, mas as tipologias dominantes das irregularidades graves encontradas. Por isso a conferência da planilha deve ser rotina, e não reação a denúncia.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2541/2025-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025 (Fiscobras 2025).

Foram fiscalizados 25 empreendimentos nas cinco regiões do país, com cerca de R\$ 5 bilhões auditados. Quinze deles — 60% da amostra — apresentaram indício de irregularidade grave, e apenas uma obra recebeu recomendação de paralisação. As tipologias dominantes foram a deficiência ou desatualização de projeto básico e executivo e o sobrepreço.

O dado autoriza uma inversão de presunção no trabalho do controle externo municipal: diante de obra de médio porte, a hipótese de sobrepreço deve ser testada por padrão, não apenas quando houver indício externo.

No plano estadual, dois pronunciamentos recentes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais interessam de perto às Câmaras mineiras. O primeiro mostra a medida cautelar

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

operando no ponto em que o dano ainda é evitável, com sobrepreço aferido por confronto com sistemas oficiais de referência. O segundo trata de vício procedimental frequente em certames mal orçados: a declaração apressada de fracasso, sem o prévio dever de negociação.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura Municipal de Campo do Meio/MG — terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

A suspensão cautelar deferida foi **parcial**: alcançou apenas os itens 5 e 9 da ata de registro de preços, permanecendo hígidos os demais itens. O Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção das estradas rurais do município. O sobrepreço foi apurado por confronto dos preços com o SINAPI e com a tabela SUDECAP, e o valor corresponde a prejuízo **potencial** de até R\$ 588.173,18.

Duas lições operacionais: a cautelar pode ser cirúrgica, atingindo apenas os itens viciados sem paralisar todo o objeto, e o valor indicado é estimativa de dano potencial evitado, não débito apurado — descrevê-lo de outro modo enfraquece a representação.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Informativo de Jurisprudência nº 333, de 07/07/2026 (sessões de 15 a 26/06/2026). Segunda Câmara, Denúncia nº 1.174.278; Primeira Câmara, Município de Caratinga.

A desclassificação de todas as propostas apresentadas, sem prévia tentativa de negociação de preços com os licitantes, configura erro grosseiro passível de multa. No mesmo informativo, registraram-se irregularidades em contratações e o descumprimento do dever de divulgação ativa, completa e tempestiva de informações no portal de transparência.

O dever de negociar precede qualquer declaração de fracasso do certame; e a opacidade do portal de transparência é vício autônomo, oponível em representação independentemente do mérito do orçamento.

4.6 Documentos exigíveis e roteiro de conferência

Conferir orçamento sem os documentos corretos é adivinhação. O conjunto mínimo compreende o orçamento sintético e o analítico, as composições de custos unitários, o memorial de cálculo do BDI, a planilha de encargos sociais e o cronograma físico-financeiro. Planilha sem composição unitária é número sem prova, e a recusa injustificada em fornecê-la já é indício a registrar. Em contrato em execução, somem-se os boletins de medição pagos e os termos aditivos, sem os quais não há como aferir jogo de planilha. Peça-se o arquivo editável e calculável, nunca imagem digitalizada.

Quanto ao instrumento do pedido, vale recordar a distinção firmada nos módulos anteriores. O requerimento de informações com força requisitória é ato colegiado, dependente

de aprovação do Plenário ou de comissão, na linha da ADI 4.700/DF, em que o Supremo Tribunal Federal assentou que norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo. Individualmente, resta ao vereador a Lei de Acesso à Informação: pedido sem motivação, resposta em vinte dias, prorrogáveis por dez, e recurso em dez dias.³⁰

CHECKLIST — ROTEIRO DE CONFERÊNCIA DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

1. Identificar a fonte: qual sistema oficial de referência, qual mês-base e qual regime de desoneração foram adotados. Orçamento sem essas três informações é inaudível.
2. Montar a curva ABC e concentrar o exame nos poucos itens que respondem pela maior parcela do valor total.
3. Comparar cada preço unitário selecionado com a tabela oficial vigente no mês-base, anotando o desvio percentual item a item.
4. Abrir o memorial do BDI e verificar cada parcela, com atenção a tributos, administração central e presença de itens vedados.
5. Confrontar os quantitativos com o projeto básico e o memorial descritivo, medindo áreas e volumes por amostragem dirigida.
6. Verificar a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, condição de eficácia do contrato (Lei nº 14.133/2021, arts. 94 e 174).
7. Consolidar o resultado em tabela comparativa, com o total do sobrepreço apurado e as fontes de cada valor.

QUADRO 4.2 — DOCUMENTOS A REQUISITAR E O QUE CADA UM REVELA

Documento	O que permite verificar
Orçamento analítico e composições unitárias	Origem de cada preço; aderência ao sistema oficial de referência
Memorial de cálculo do BDI	Parcelas componentes; tributos indevidos; dupla incidência de administração central
Projeto básico e memorial descritivo	Consistência dos quantitativos; suficiência do projeto
Boletins de medição e termos aditivos	Jogo de planilha; pagamento por serviço não executado
Extrato do PNCP	Eficácia do contrato e cumprimento do dever de transparência

30. Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15. A prerrogativa individual de acesso, como direito fundamental do cidadão, foi reconhecida pelo STF no RE 865.401/MG (Tema 832).

4.7 Representação, aditivos e reequilíbrio

A representação por sobrepreço ganha força quando estruturada em quatro peças: identificação precisa do certame ou do contrato, tabela comparativa item a item, cálculo do sobrepreço total e pedido expresso de medida cautelar. Devem instruí-la a planilha do edital, o extrato do sistema oficial de referência no mês-base e o demonstrativo aritmético da diferença — prova documental pesa mais que adjetivação. O momento importa: antes da homologação, pede-se suspensão; depois da assinatura e dos primeiros pagamentos, o pedido migra para ressarcimento.

Na execução, o principal ponto de fuga são os termos aditivos. A Lei nº 14.133/2021 admite, nas alterações unilaterais, acréscimos ou supressões de até vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado, percentual que sobe para cinquenta por cento no acréscimo em reforma de edifício ou de equipamento. O limite não é autorização automática de gasto: cada aditivo exige fato superveniente demonstrado, justificativa técnica e manutenção dos preços unitários originalmente contratados. Aditivos sucessivos próximos do teto legal denunciam, com alta probabilidade, projeto básico deficiente ou jogo de planilha.³¹

O último expediente a vigiar é o reequilíbrio econômico-financeiro, que pressupõe álea extraordinária, com nexos demonstrado em planilha e ônus da prova integralmente do contratado. Erro de orçamento da própria Administração não é evento imprevisível: conceder reequilíbrio nessa hipótese transfere ao erário risco que era do gestor e convalida o preço mal formado. Exija-se o laudo econômico e a memória de cálculo, sem confundir institutos: reajuste é atualização por índice pactuado; revisão depende de fato imprevisível.

Em síntese, preço de obra pública não é encontrado no mercado: é construído com sistema oficial de referência, composição unitária demonstrada e BDI justificado parcela a parcela. O controle começa no orçamento estimado e só termina na última medição, atravessando cada aditivo e cada pedido de revisão. Aferido antes da assinatura, o sobrepreço evita o dano; depois, apenas o repara.

31. Lei nº 14.133/2021, art. 125. Sobre os limites do poder de alteração unilateral do contrato administrativo, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Município hipotético licita pavimentação por R\$ 3,2 milhões. Os preços unitários seguem o sistema de referência aplicável a obras rodoviárias, mas o BDI adotado é de 34,5%, sem memorial de cálculo anexado ao processo. Na execução, dois termos aditivos elevam o contrato em 23% do valor inicial: crescem os itens de maior preço unitário e desaparecem os serviços de menor valor. Pergunta-se: onde está o indício principal? Que documentos requisitar, com que fundamento, e qual o pedido a formular ao Tribunal de Contas?

Encaminhamento: o indício principal não é o BDI isoladamente, mas a combinação entre BDI sem memorial e a migração de quantitativos entre itens de preço unitário desigual — assinatura típica de jogo de planilha. Requisitam-se, por deliberação do Plenário ou de comissão, o memorial do BDI, as composições unitárias, o projeto básico, os boletins de medição e os dois aditivos; individualmente, o mesmo acervo pode ser pedido com base na Lei nº 12.527/2011. O pedido ao Tribunal de Contas é de suspensão dos pagamentos vinculados aos itens acrescidos e de apuração de superfaturamento quanto às parcelas já quitadas.

RESUMO EXECUTIVO

- O sobrepreço nasce na fase preparatória: o valor estimado define o teto da contratação, e nenhuma disputa de lances corrige preço viciado na origem (Lei nº 14.133/2021, art. 23).
- Sobrepreço é vício de valor, verificável antes do pagamento; superfaturamento é dano consumado. A distinção determina o pedido: cautelar de suspensão ou ressarcimento.
- Jogo de planilha é manipulação de quantitativos, não de preços unitários; só se detecta cruzando planilha, projeto básico, medições e termos aditivos.
- O BDI incide sobre todo o orçamento: sem memorial analítico que demonstre cada parcela, o percentual é arbitrário e não se sustenta perante os Tribunais de Contas.
- O Decreto nº 7.983/2013 fixa o critério da mediana dos sistemas oficiais de referência, acrescida do BDI de referência, e é adotado por simetria por Estados e Municípios.
- SINAPI e SICRO são fonte primária; cotação direta é subsidiária e exige justificativa técnica. Mês-base e regime de desoneração devem ser sempre conferidos.
- No Acórdão 2541/2025-Plenário (Fiscobras 2025), o TCU registrou 15 de 25 obras com indício de irregularidade grave, tendo sobrepreço e deficiência de projeto como tipologias dominantes.
- No Processo nº 1.210.600, o TCE/MG deferiu suspensão cautelar *parcial* — apenas os itens 5 e 9 da ata —, mantendo o Contrato nº 61/2026, diante de prejuízo potencial de até R\$ 588.173,18 aferido contra SINAPI e tabela SUDECAP.
- Aditivos observam os limites do art. 125 da Lei nº 14.133/2021, e reequilíbrio exige álea extraordinária: erro de orçamento da Administração não é fato imprevisível.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até cinco linhas, a diferença entre sobrepreço e superfaturamento e indique a providência cabível em cada caso perante o Tribunal de Contas.
2. No Processo nº 1.210.600 (Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026), o TCE/MG, quanto à contratação de terraplanagem no Município de Campo do Meio/MG, decidiu que:
 - a) suspendeu integralmente a licitação e rescindiu o Contrato nº 61/2026;
 - b) suspendeu cautelarmente apenas os itens 5 e 9 da ata de registro de preços, mantendo vigente o Contrato nº 61/2026;
 - c) determinou o ressarcimento imediato de R\$ 588.173,18 já apurados como débito;
 - d) julgou improcedente a representação por ausência de parâmetro oficial de comparação.
3. Um orçamento apresenta BDI de 34,5% sem memorial de cálculo. Redija o parágrafo do requerimento que fundamenta o pedido do memorial analítico e indique o que se pretende verificar em cada parcela.
4. Segundo o Informativo de Jurisprudência TCE/MG nº 333, de 07/07/2026, a desclassificação de todas as propostas sem prévia tentativa de negociação de preços:
 - a) é mera irregularidade formal, sanável de ofício;
 - b) configura erro grosseiro passível de multa;
 - c) exige anulação do certame, sem responsabilização pessoal;
 - d) depende de comprovação de dolo específico do pregoeiro.
5. Descreva as três primeiras etapas do roteiro de conferência de uma planilha orçamentária e explique por que a ausência de mês-base torna o orçamento inaudível.

Gabarito comentado: 1) Sobrepreço é preço acima da referência oficial ou de mercado, vício de valor aferível antes do pagamento, que comporta representação com pedido de medida cautelar de suspensão; superfaturamento é o dano já consumado — pagamento por serviço não executado, executado a menor ou de qualidade inferior —, que comporta pedido de ressarcimento, imputação de débito e sanção. 2) Alternativa **b**. A suspensão cautelar foi parcial, restrita aos itens 5 e 9 da ata de registro de preços; os demais itens seguiram e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. O valor de R\$ 588.173,18 corresponde a prejuízo potencial, apurado por confronto com o SINAPI e a tabela SUDECAP, e não a débito já apurado — o que afasta as alternativas "a" e "c". 3) O requerimento deve invocar o dever de motivação do orçamento de referência e o critério do Decreto nº 7.983/2013, pedindo a demonstração das parcelas de administração central, seguro e garantia, risco, despesas financeiras, lucro e tributos; verifica-se, sobretudo, a existência de tributos indevidamente embutidos e a dupla remuneração da administração central, já computada nas composições unitárias. 4) Alternativa **b**. O informativo, ao tratar da Denúncia nº 1.174.278 na Segunda Câmara, qualificou a conduta como erro grosseiro passível de multa, precisamente porque o dever de negociação precede a declaração de fracasso do certame. 5) Etapas: identificar a fonte (sistema de referência, mês-base e regime de desoneração); montar a curva ABC, concentrando o exame nos itens de maior representatividade no valor total; comparar os preços unitários com a tabela oficial vigente no mês-base, anotando os desvios percentuais. Sem o mês-base não há termo de comparação válido, pois os custos unitários das tabelas oficiais variam periodicamente: qualquer confronto resultaria em desvio aparente sem significado técnico.

LEITURA COMPLEMENTAR

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MÓDULO V

Acompanhamento da Execução Física e Financeira das Obras

Da designação do fiscal ao recebimento definitivo, este módulo percorre a cadeia que liga medição, liquidação e pagamento — e indica onde o controle exercido pela Câmara Municipal encontra prova documental.

5.1 A fiscalização como ato jurídico: designação, funções e frentes

A fiscalização de um contrato de obra não é atividade informal de acompanhamento. O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 determina que a execução seja acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados, admitido o apoio de terceiros nas tarefas técnicas. A designação é ato formal e publicado, com identificação nominal do agente e do contrato. Onde ela não existe, não há fiscalização juridicamente existente: há alguém que assina papéis. Verificar a existência e a data desse ato é o primeiro passo em obra sob suspeita, porque sua ausência contamina os atestos posteriores.³²

Gestor e fiscal não se confundem, embora a prática municipal frequentemente os funda na mesma pessoa. O gestor cuida do contrato como negócio jurídico: prazos, aditivos, reajustes, sanções, instrução dos pagamentos. O fiscal acompanha a execução material, no canteiro, e registra o que vê. Um trabalha sobre o processo; o outro, sobre a obra. A confusão produz efeito previsível: o agente que precisaria conferir a realidade física passa a despachar documentos, e a verificação in loco some do fluxo. Acresce que o art. 7º da mesma lei exige que o agente designado tenha atribuições relacionadas a licitações e contratos ou formação compatível ou qualificação atestada — designar por conveniência, sem aferir capacidade técnica, é decisão questionável pela Câmara Municipal.

Na prática, a fiscalização reparte-se em três frentes. A técnica verifica qualidade dos materiais, conformidade com o projeto e quantitativos efetivamente executados. A administrativa confere a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista da contratada. A financeira sustenta a liquidação, conferindo se o valor apresentado corresponde aos itens da planilha contratual e aos preços pactuados. As competências são distintas e concentrá-las em um único servidor — situação corriqueira em municípios pequenos — produz o atesto automático, em que a assinatura substitui a verificação.

32. Sobre o caráter vinculado do dever de fiscalizar e suas consequências para a Administração contratante, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Quatro falhas se repetem nos achados de controle: medição sem vistoria presencial; diário de obra inexistente, incompleto ou preenchido em bloco a posteriori; pagamento de serviço não concluído; e fiscal sem responsabilidade técnica anotada. Raramente aparecem isoladas — a medição inflada convive com o diário vazio justamente porque o diário, se escriturado, a desmentiria. Perguntar quantos contratos cada fiscal acumula, qual a sua formação e em que datas esteve no canteiro produz respostas objetivas.³³

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, art. 117 — a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais, representantes da Administração especialmente designados, ou pelos respectivos substitutos, admitido o auxílio de terceiros contratados para subsidiar a atividade técnica. Art. 7º — os agentes designados para as funções essenciais à execução da lei devem ser, preferencialmente, servidores efetivos, com atribuições relacionadas a licitações e contratos ou formação compatível ou qualificação atestada.

QUADRO 5.1 — GESTOR E FISCAL DO CONTRATO DE OBRA: ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

Aspecto	Gestor do contrato	Fiscal do contrato
Objeto da atuação	O contrato como vínculo jurídico	A obra como realidade física
Atos típicos	Prorrogação, aditivo, reajuste, instrução de sanção, controle de garantias	Vistoria, conferência de quantitativos, anotação em diário, atesto de medição
Documento característico	Processo administrativo do contrato	Diário de obra e boletim de medição
Risco típico da omissão	Contrato vencido em execução; aditivo sem justificativa técnica	Medição inflada; liquidação sem lastro
O que a Câmara deve pedir	Ato de designação, extrato contratual, aditivos e justificativas	Relatórios de fiscalização, diário e boletins assinados

5.2 Medição, liquidação e pagamento: a cadeia que não pode inverter

A Lei nº 4.320/1964 ordena a despesa em estágios sucessivos: empenho, liquidação e pagamento. O art. 62 estabelece que o pagamento somente será efetuado quando ordenado após regular liquidação, e o art. 63 define a liquidação como a verificação do direito adquirido pelo credor, apurando-se a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata e o credor. Em obra pública essa verificação não é abstrata: materializa-se no boletim de medição, que declara quais itens da planilha foram executados, em que quantidade e a que percentual

33. A tipologia das falhas de execução e o dever de vigilância permanente sobre o contratado são desenvolvidos em MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

acumulado. Liquidar sem medição verificada é pagar sem causa — e pagamento sem causa é dano ao erário desde a ordem bancária.

O boletim é, assim, o ponto de articulação entre execução física e execução financeira: traduz metros cúbicos de concreto e metros quadrados de pavimento em reais devidos. Boletim que não referencie os itens da planilha contratual, não discrimine quantitativos ou não permita reconstruir o percentual acumulado é peça imprestável para liquidação, ainda que assinado. E como a liquidação é ato de quem atesta, a assinatura não é formalidade: é declaração pessoal de que os serviços descritos existem no mundo físico.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, art. 62 — o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63 — a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, e tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar.

CONCEITO-CHAVE — BOLETIM DE MEDIÇÃO

Documento técnico que registra, por período, os serviços executados em cada item da planilha contratual, seus quantitativos, o percentual acumulado da obra e o valor correspondente. É o suporte probatório da liquidação: sem ele, ou com ele divorciado do diário de obra e do cronograma, o pagamento perde causa jurídica. Deve ser assinado por profissional com responsabilidade técnica anotada e conferido pelo fiscal designado.

5.3 Quem responde: erro grosseiro e imputação individualizada

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. A cláusula não é salvo-conduto. Erro grosseiro é a falha decorrente de negligência qualificada, imprudência ou imperícia manifestas — aquela que o servidor de diligência média jamais cometeria nas mesmas circunstâncias —, e não se confunde com divergência técnica fundamentada. Atestar como executado serviço não verificado no canteiro cabe nessa moldura: a verificação é o núcleo do dever funcional do fiscal, e omiti-la não é erro de julgamento, é abandono do próprio encargo.³⁴

34. Sobre a distinção entre erro escusável, erro grosseiro e dolo na responsabilização do agente público, ver DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 10/02/2026 (Ata 3/2026), Processo TC 008.807/2023-0. Recurso de reconsideração em tomada de contas especial relativa à Prefeitura Municipal de Meruoca/CE, Contrato de Repasse Siafi 780288/2013 (pavimentação).

Síntese do julgado (redação do autor, não literal): o recurso foi **conhecido e desprovido**, mantendo-se o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara. Reconheceu-se erro grosseiro da engenheira fiscal que atestou como pavimentados serviços executados em solo natural, sem meio-fio e sem rejuntamento. O voto registra que a multa do **art. 57 da Lei nº 8.443/1992**, proporcional ao débito, não exige demonstração de dolo, bastando a conduta culposa, o dano e o nexo causal.

Para o controle municipal, a lição é direta: alegar confiança na contratada não afasta a responsabilidade, porque confiar não é fiscalizar. O parâmetro sancionatório é o do art. 57 — e não o do art. 58 —, distinção relevante porque a multa proporcional acompanha o débito apurado.

A imputação, contudo, segue o ato e não o cargo. O chefe do Poder Executivo não responde automaticamente por toda falha de execução: sua responsabilização depende da demonstração de culpa na escolha do agente ou na vigilância sobre ele. O desenho protege o gestor diligente e, ao mesmo tempo, desarma a tese oposta — a de que o fiscal seria mero executor de ordem superior. Quem assina o atesto exerce competência própria e por ela responde.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 6138/2025-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão ordinária de 26/08/2025 (Ata 30/2025), Processo TC 016.364/2015-5. Tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração, Município de Cumarú/PE, Convênio 726135/2009 (canal e drenagem pluvial).

Síntese do julgado (redação do autor, não literal): as contas do ex-prefeito foram julgadas **regulares com ressalva**, afastadas a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*; julgaram-se irregulares as contas do fiscal e da empresa, condenados solidariamente ao débito de R\$ 64.813,90, com multa individual de R\$ 13.000,00 fundada no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

O julgado ilustra a individualização da conduta: a responsabilidade concentrou-se em quem atestou as medições e em quem se beneficiou do pagamento indevido. Para a Câmara Municipal, isso significa que a representação deve nomear condutas e documentos, não cargos genéricos.

5.4 Diário de obra, cronograma físico-financeiro e linhas de defesa

O diário de obra registra, dia a dia, os serviços executados, o efetivo empregado, as condições climáticas, as intercorrências e as determinações do fiscal. É a memória contemporânea da execução e, por isso, a prova mais difícil de fabricar depois: reconstruir meses de anotações coerentes entre clima, efetivo e sequência construtiva é tarefa que a fraude raramente cumpre bem. Diário ausente, com folhas em branco, com caligrafia e tinta

uniformes ao longo de meses ou entregue em bloco ao final do período é indício sério de que a medição correspondente não teve base real.

O cronograma físico-financeiro, documento da fase preparatória exigido pelo art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, é a representação do desenvolvimento dos serviços ao longo do prazo da obra, com o percentual físico e o valor financeiro de cada período, funciona como termômetro. Comparar a curva prevista com a realizada revela em minutos o que a auditoria documental levaria meses para demonstrar. Duas assimetrias exigem explicação formal: desembolso acima do avanço físico sugere antecipação de pagamento; avanço físico acima do desembolso sugere execução sem cobertura contratual adequada.³⁵

O acompanhamento não se apoia apenas no fiscal. O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 organiza o controle das contratações em três linhas de defesa: a primeira, formada pelos próprios agentes e pela gestão do contrato; a segunda, pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno; a terceira, pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. Quando a primeira linha atesta sem verificar, cabe à segunda acender o alerta. Se ambas silenciam, restam a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas — e o silêncio prolongado das duas primeiras é, em si, informação sobre a governança do município.

5.5 A escala do problema: obras paralisadas e achados de auditoria

O quadro municipal reproduz um padrão nacional. Segundo comunicação do Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Vital do Rêgo, em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas em data-base de abril de 2025, das 22.621 obras mapeadas 11.469 estavam paralisadas — 50,7% do total. Educação e saúde respondem por cerca de 70% das paralisações, ou 8.053 obras; Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais somam quase quatro mil empreendimentos inacabados, 874 deles em Minas Gerais. No processo de fundo correlato, o Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário determinou à Casa Civil plano de gestão da carteira federal de obras públicas.³⁶

Obra parada raramente é acidente. É desfecho previsível de projeto deficiente, medição frouxa e liquidação sem lastro — a mesma cadeia examinada acima, observada do seu ponto terminal. As auditorias sistemáticas confirmam o diagnóstico e indicam onde a Câmara deve concentrar perguntas.

35. Os critérios de elaboração do orçamento de referência de obras contratadas com recursos federais constam do Decreto nº 7.983, de 08/04/2013, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024, referência técnica frequentemente adotada por analogia no âmbito municipal.

36. No plano legislativo, a Lei nº 14.719, de 01/11/2023, instituiu o *Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde*, alterando a Lei nº 10.260/2001.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2541/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025 (Fiscobras 2025).

Síntese do julgado (redação do autor, não literal): foram fiscalizados 25 empreendimentos nas cinco regiões do país, com cerca de R\$ 5 bilhões auditados; 15 obras (60%) apresentaram indício de irregularidade grave e apenas uma recebeu recomendação de paralisação (BR-040/RJ). As tipologias dominantes foram a deficiência ou desatualização do projeto básico e executivo e o sobrepreço.

O resultado indica que o vício se instala antes do canteiro, na fase de projeto e de orçamento. Em obra municipal, a pergunta correspondente é se o projeto básico existia, estava atualizado e serviu efetivamente de referência às medições.

5.6 O que a Câmara Municipal pode fazer: documentos, visita e representação

Seis peças bastam para reconstruir a execução de uma obra: ordem de serviço, diário de obra, boletins de medição assinados, relatórios de fiscalização, notas fiscais liquidadas com o respectivo atesto e termos de recebimento provisório e definitivo. O modo de pedir define o resultado. Pedido genérico convida resposta genérica; pedido identificado por contrato, por período e por documento obriga o gestor a exibir peça específica ou a admitir que ela não existe — e a admissão de inexistência já é, por si, achado de fiscalização.

Três caminhos se abrem, com fundamentos distintos. O requerimento de informações, aprovado em Plenário ou por comissão, tem força impositiva porque é ato do órgão colegiado. O pedido fundado na Lei nº 12.527/2011 independe de deliberação, dispensa motivação e sujeita a Administração a prazo de vinte dias, prorrogável por dez, com recurso em dez dias. A representação ao Tribunal de Contas é individual: cabe quando a informação é negada ou quando os documentos revelam irregularidade. Visitar o canteiro, fotografar, aferir medidas e registrar tudo em relatório são atos livres, exercíveis por qualquer cidadão e, com mais razão, pelo vereador. O que não se pode individualmente é requisitar de modo impositivo.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 865.401/MG (Tema 832), Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 25/04/2018 (Informativo STF 899). Recurso provido.

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

A tese assegura ao vereador, como a qualquer cidadão, o acesso às informações da execução contratual. A distinção entre esse acesso individual e o poder de requisição impositiva, reservado aos órgãos colegiados da Câmara Municipal, é leitura doutrinária extraída da fundamentação do julgado e do regime constitucional da fiscalização legislativa — não integra o enunciado da tese fixada.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura Municipal de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

Síntese do julgado (redação do autor, não literal): foi deferida **suspensão cautelar parcial**, restrita aos **itens 5 e 9** da ata de registro de preços; os demais itens seguiram seu curso e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. Apurou-se prejuízo **potencial de até R\$ 588.173,18**, por confronto dos preços com o SINAPI e com a tabela SUDECAP.

O caso demonstra o desenho de uma representação eficaz: identificação do certame, indicação do item questionado, parâmetro objetivo de preço e pedido de cautelar proporcional. Registre-se que a suspensão foi parcial e que o valor é estimativa de prejuízo potencial, não dano já apurado — precisão que a representação deve preservar.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2747/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão de 19/11/2025. Auditoria em 23 unidades básicas de saúde em sete estados, envolvendo R\$ 12,9 milhões.

Síntese do julgado (redação do autor, não literal): foram expedidas determinações ao Ministério da Saúde para instituir mecanismo de verificação das informações prestadas pelos municípios, por monitoramento amostral, periódico e in loco; promover a integração do Sismob ao Siafi; e inserir QR Code nas placas de obra, direcionando a registro de denúncia sobre atrasos e paralisações.

O modelo é replicável em âmbito local por lei municipal de iniciativa da Câmara: placa de obra com número do contrato, valor, prazo, empresa contratada e código de leitura que remeta à página do empreendimento no Portal Nacional de Contratações Públicas.

CHECKLIST — CONFERÊNCIA DE UM BOLETIM DE MEDIÇÃO

1. Verificar se há ato formal de designação do fiscal, vigente na data do atesto.
2. Conferir assinatura de profissional com responsabilidade técnica anotada no conselho competente.
3. Checar se o boletim referencia, item a item, a planilha orçamentária contratual.
4. Conferir quantitativos por item e recalculer o percentual acumulado declarado.
5. Cotejar o boletim com o diário de obra do mesmo período: efetivo, serviços e intercorrências devem ser coerentes.
6. Comparar o percentual físico com a curva do cronograma físico-financeiro do período.
7. Cruzar boletim, nota fiscal, atesto de liquidação e ordem bancária, observando as datas.
8. Registrar divergências em relatório datado, com cópia dos documentos, antes de formular requerimento ou representação.

QUADRO 5.2 — DOCUMENTOS DA EXECUÇÃO E O QUE CADA UM REVELA

Documento	O que comprova	Sinal de alerta
Ato de designação do fiscal	Existência jurídica da fiscalização e identificação do responsável	Ausência do ato; designação posterior às medições
Ordem de serviço	Marco inicial da contagem de prazos	Emissão anterior à assinatura do contrato ou à cobertura orçamentária
Diário de obra	Execução dia a dia, efetivo e intercorrências	Folhas em branco; preenchimento uniforme em bloco
Boletim de medição	Serviços executados por item e percentual acumulado	Ausência de responsabilidade técnica; itens fora da planilha contratual
Nota fiscal e atestado	Liquidação da despesa	Atesto em data anterior à medição; valor divergente do boletim
Termos de recebimento	Conclusão e aceitação definitiva do objeto	Recebimento definitivo sem vistoria ou com vício aparente registrado

5.7 Recebimento, retenção e extinção do contrato

O recebimento provisório apenas registra a conclusão material do objeto e abre o prazo de verificação. O definitivo, após vistoria e transcurso do prazo previsto no instrumento, é que atesta a adequação do objeto aos termos contratuais. Receber definitivamente obra com vício aparente é ato que responsabiliza pessoalmente quem assina, e a alegação de pressão administrativa para liberar pagamento não constitui excludente.³⁷

Diante de execução irregular, a Administração dispõe de instrumentos escalonados: retenção do pagamento da parcela não executada, notificação formal, aplicação das sanções dos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, com contraditório assegurado, e extinção do contrato nas hipóteses dos arts. 137 e 138. Nenhum deles é faculdade discricionária pura: constatado o descumprimento, a inércia converte-se em conduta omissiva igualmente punível. Ao vereador cabe verificar não apenas se a irregularidade ocorreu, mas se a Administração reagiu — e, em caso negativo, quem deixou de reagir.³⁸

37. Sobre os efeitos do recebimento provisório e definitivo e a permanência da responsabilidade do contratado pela solidez e segurança da obra, ver CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

38. Sobre a natureza vinculada do dever de aplicar sanção contratual e os limites da discricionariedade na dosimetria, ver NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Em município fictício, a construção da Escola Municipal Central tem boletim do quinto mês atestando 65% de execução acumulada, já integralmente pago; o cronograma físico-financeiro previa 45% para o período. O diário de obra apresenta páginas em branco nas semanas correspondentes e o fiscal designado não possui responsabilidade técnica anotada. A contratada alega antecipação de execução; a Prefeitura sustenta regularidade. **Encaminhamento técnico:** a divergência entre cronograma e medição, desacompanhada de diário que a sustente, é indício de pagamento sem liquidação regular. A Câmara Municipal deve (i) aprovar requerimento de informações exigindo diário, boletins e ordens bancárias do período; (ii) realizar visita ao canteiro com registro fotográfico datado e relatório; (iii) representar ao Tribunal de Contas descrevendo contrato, boletim, cronograma, valor pago e pedido de cautelar; e (iv) comunicar o Ministério Público, se houver indício de dano ao erário. As providências são cumulativas e independentes entre si.

RESUMO EXECUTIVO

- Sem ato formal de designação, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, não há fiscalização juridicamente existente; a escolha do agente submete-se ainda aos requisitos do art. 7º.
- Gestor e fiscal exercem funções distintas: o primeiro administra o contrato como vínculo jurídico; o segundo verifica a obra como realidade física e registra o que vê.
- A cadeia empenho, liquidação e pagamento da Lei nº 4.320/1964 não pode inverter-se; em obra, a liquidação do art. 63 materializa-se no boletim de medição verificado.
- Atestar quantitativo sem vistoria configura erro grosseiro para os fins do art. 28 da LINDB, e a multa proporcional do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 dispensa demonstração de dolo.
- A responsabilização é individualizada: alcança quem atestou e só atinge o chefe do Executivo quando demonstrada culpa in eligendo ou in vigilando.
- Diário de obra e cronograma físico-financeiro são os instrumentos de verificação mais eficientes, por cruzarem avanço físico, desembolso e execução diária.
- O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 estrutura três linhas de defesa; o silêncio simultâneo das duas primeiras é, em si, indicador de risco de governança.
- O vereador acessa informações individualmente e visita o canteiro livremente, mas a requisição impositiva é poder do órgão colegiado; a representação ao Tribunal de Contas, essa sim, é individual.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até dez linhas, por que a ausência de ato formal de designação do fiscal compromete a validade dos atestos de medição e desloca a responsabilidade dentro da estrutura administrativa.

2. Segundo o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação da despesa consiste na verificação: (a) da disponibilidade orçamentária no elemento de despesa; (b) do direito adquirido pelo credor, com apuração da origem e do objeto, da importância exata e do credor; (c) da regularidade fiscal e trabalhista da contratada; (d) da conformidade do preço contratado com o SINAPI.
3. No Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara, o Tribunal de Contas da União: (a) deu provimento ao recurso e reformou o acórdão anterior; (b) conheceu e negou provimento ao recurso, mantendo o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara; (c) anulou a tomada de contas especial por vício processual; (d) converteu o processo em diligência para nova perícia.
4. Diferencie o requerimento de informações aprovado pelo Plenário ou por comissão do pedido formulado com base na Lei nº 12.527/2011, indicando fundamento, requisito de deliberação e prazo de resposta.
5. Um boletim de medição aponta 70% de execução acumulada; o cronograma previa 40% para o período e o diário de obra está em branco nas semanas correspondentes. Indique, justificando, três providências que a Câmara Municipal pode adotar e qual documento é indispensável para instruir a representação ao Tribunal de Contas.

Gabarito comentado: 1) O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 exige designação formal do fiscal; sem esse ato, quem assina o atesto o faz sem competência atribuída, o que fragiliza a liquidação e alcança a autoridade que deveria ter designado, sem excluir a responsabilidade de quem assinou. 2) Alternativa (b) — o art. 63 define a liquidação como verificação do direito adquirido pelo credor, com apuração da origem e do objeto do que se deve pagar, da importância exata e de quem se deve pagar; as demais descrevem controles distintos. 3) Alternativa (b) — o recurso de reconsideração foi conhecido e desprovido, mantendo-se o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara, com reconhecimento de erro grosseiro da engenheira fiscal e multa fundada no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, que não exige dolo. 4) O requerimento de informações é ato do órgão colegiado, depende de deliberação do Plenário ou da comissão e possui força impositiva; o pedido baseado na Lei nº 12.527/2011 é individual, dispensa motivação e deliberação e sujeita a Administração ao prazo de vinte dias, prorrogável por dez, com recurso em dez dias. 5) Providências possíveis: requerimento de informações exigindo diário, boletins, notas fiscais e ordens bancárias do período; visita ao canteiro com relatório e registro fotográfico datado; e representação ao Tribunal de Contas com pedido de medida cautelar, comunicando-se o Ministério Público se houver indício de dano. Documento indispensável: o boletim de medição assinado, cotejado com o cronograma e com o comprovante de pagamento, pois é ele que materializa a liquidação questionada.

LEITURA COMPLEMENTAR

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

MÓDULO VI

Paralisações, Falhas Executivas e Mecanismos de Correção

Indicadores precoces de abandono, aditivos, extinção contratual e a decisão motivada entre retomar e encerrar a obra pública municipal.

6.1 A dimensão do problema: obras paralisadas e falhas de origem

A obra parada é a forma mais visível de desperdício de recurso público: consome orçamento, deteriora-se e não entrega o serviço que justificou a contratação. O Tribunal de Contas da União quantificou o quadro nacional a partir do seu Painel de Obras Paralisadas: de 22.621 empreendimentos mapeados, 11.469 estavam paralisados — 50,7% da carteira —, e educação e saúde concentram cerca de 70% das paralisações, num total de 8.053 obras. Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais somam quase quatro mil obras inacabadas, sendo 874 apenas em Minas Gerais.

Esses números não descrevem fenômeno distante da Câmara Municipal: a obra federal paralisada é, quase sempre, obra municipal na ponta, já que o repasse vem da União, mas a licitação, o contrato, a fiscalização e a prestação de contas cabem ao Executivo local.³⁹ O vereador que trata a obra parada como problema do governo federal abdica do único controle capaz de agir enquanto a estrutura ainda é recuperável.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Comunicação do Presidente, Min. Vital do Rêgo, em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas (data-base abril/2025): 11.469 de 22.621 obras paralisadas (50,7%); educação e saúde respondem por 70% das paralisações (8.053 obras). Processo de fundo correlato: Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 18/10/2023, que determinou à Casa Civil a elaboração de plano de gestão da carteira federal de obras públicas.

Os dados vêm de comunicação em sessão plenária e de painel de transparência, não de acórdão condenatório: servem como diagnóstico oficial e base argumentativa para requerimentos e emendas orçamentárias, e não como decisão vinculante sobre obra específica.

A causa dominante não está na execução, mas na fase preparatória. Os ciclos anuais de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União confirmam a origem do problema: em 2025, quinze dos vinte e cinco empreendimentos auditados apresentaram indício de irregularidade grave; em 2024, foram dezessete de vinte e três. As tipologias se repetem — projeto

39. Sobre a titularidade municipal da execução e a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos transferidos, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

básico ou executivo deficiente ou desatualizado e sobrepreço. A obra que para amanhã já continha, no edital, o defeito que a paralisaria.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2541/2025-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025 (Fiscobras 2025) — 25 empreendimentos fiscalizados nas cinco regiões, cerca de R\$ 5 bilhões auditados, 15 (60%) com indício de irregularidade grave e apenas 1 obra com recomendação de paralisação (BR-040/RJ); e Acórdão 2206/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 16/10/2024 (Fiscobras 2024) — 23 obras em 14 unidades da Federação, mais de R\$ 7 bilhões auditados, 17 com indício de irregularidade grave e 1 com indicação de paralisação.

A leitura conjunta dos dois ciclos mostra que o indício de irregularidade grave é a regra, não a exceção, e que projeto deficiente e sobrepreço antecedem a paralisação. Para a Câmara Municipal, a consequência prática é deslocar a fiscalização para o momento em que ela ainda é barata: a aprovação do projeto e do orçamento de referência.

No plano municipal, a anatomia da paralisação é reconhecível: projeto genérico adaptado de modelo padrão, sem sondagem do terreno real; orçamento comprimido para caber no valor do convênio; proposta vencedora próxima da inexequibilidade; fiscal designado sem formação técnica compatível. Soma-se a descontinuidade político-administrativa, que faz a obra herdada perder defensor na disputa orçamentária. O canteiro esvazia antes de qualquer ato formal — e é essa ausência de ato formal que converte problema de execução em irregularidade autônoma.

QUADRO 6.1 — PANORAMA OFICIAL DAS OBRAS PARALISADAS E DAS FALHAS FISCALIZADAS

Fonte	Referência	Achado principal
Painel de Obras Paralisadas (data-base abril/2025)	Comunicação do Presidente do TCU, Min. Vital do Rêgo, sessão plenária de 30/07/2025	11.469 de 22.621 obras paralisadas (50,7%); 8.053 delas (70%) em educação e saúde; MG com 874
Fiscobras 2025	Acórdão 2541/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, 22/10/2025	15 de 25 obras com indício de irregularidade grave; projeto deficiente e sobrepreço
Fiscobras 2024	Acórdão 2206/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, 16/10/2024	17 de 23 obras com indício de irregularidade grave; 1 com indicação de paralisação

6.2 Indicadores precoces de abandono

A paralisação avisa antes de acontecer. Entre o primeiro sinal de deterioração e o abandono efetivo do canteiro costuma haver meses, suficientes para notificar, aplicar sanção, exigir

plano de recuperação de cronograma ou instaurar a extinção com o contrato ainda vivo. O obstáculo não é falta de poder jurídico, mas ausência de leitura sistemática dos indicadores já disponíveis nos documentos contratuais.⁴⁰

Nenhum indicador, isoladamente, configura irregularidade: a redução do efetivo pode decorrer de etapa de cura do concreto, e o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro é direito do contratado. O valor diagnóstico está na combinação e na persistência — quando três ou quatro sinais coincidem no mesmo trimestre, o prognóstico é confiável. O vereador que acompanha mensalmente o cronograma físico-financeiro e o confronto entre percentual pago e percentual executado identifica o risco muito antes de o tapume cair.

CHECKLIST — SINAIS PRECOSES DE RISCO DE PARALISAÇÃO

1. Queda brusca e não justificada do efetivo de trabalhadores no canteiro.
2. Medições cada vez mais espaçadas, ou boletins sem correspondência com o avanço visível.
3. Percentual pago significativamente superior ao percentual fisicamente executado.
4. Pedidos reiterados de reequilíbrio econômico-financeiro sem planilha demonstrativa.
5. Termos aditivos sucessivos com justificativa genérica e sem parecer técnico de engenharia.
6. Sucessão de prorrogações de prazo sem plano de recuperação de cronograma.
7. Ausência de anotação de responsabilidade técnica atualizada ou substituição informal de responsável.
8. Atraso na liberação de parcela do convênio sem repactuação formal do cronograma de desembolso.

6.3 Gestão contratual e o dever de agir

O contrato administrativo não se executa sozinho. Gestão e fiscalização são atividades permanentes, exercidas por agente formalmente designado, com registro documental das ocorrências e poder-dever de determinar o necessário à regularização das faltas — regime que a Lei nº 14.133/2021 positivou no art. 117.⁴¹ Daí a consequência decisiva para o controle externo: a omissão do gestor não é neutralidade, mas causa autônoma de paralisação e fundamento de responsabilização pessoal.

40. Sobre o dever de acompanhamento contínuo e a natureza preventiva da fiscalização contratual, ver JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, art. 117 — a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, que anotarão em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução e determinarão o que for necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados, comunicando aos seus superiores, em tempo hábil, as situações que demandarem decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

O princípio da continuidade não obriga a concluir toda obra a qualquer custo, mas veda o abandono silencioso. Contrato paralisado sem notificação, sem ordem formal e sem cálculo de saldo produz duas irregularidades sobrepostas: a do particular que abandonou a obra e a da Administração que abandonou o processo. Mesmo quando a interrupção é inevitável, persiste o dever de documentar causas, preservar o executado, apurar o saldo, acionar garantias e responsabilizar agentes — providências que independem de nova licitação ou de repasse federal.⁴²

CONCEITO-CHAVE — ENCERRAMENTO ORDENADO

Conjunto mínimo de atos que a Administração deve praticar quando a execução é interrompida: (i) ato formal de paralisação, motivado nos autos; (ii) notificação da contratada com prazo para manifestação; (iii) levantamento do executado e do pago, com laudo técnico; (iv) medidas de conservação do patrimônio construído; (v) apuração do saldo financeiro e acionamento das garantias; (vi) instauração dos procedimentos sancionatórios e de responsabilização cabíveis. A ausência de qualquer desses atos converte a paralisação de fato em irregularidade formal imputável à gestão em exercício, ainda que a obra tenha sido contratada por gestão anterior.

6.4 Instrumentos de retomada e a trava orçamentária do art. 45 da LRF

Do lado federal, há moldura legal específica para destravar empreendimentos inacabados. A Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023, instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde. Para o município, é oportunidade concreta: obra interrompida por insuficiência de repasse pode ser reinserida em programa federal, desde que haja projeto atualizado e regularidade do ente.

41. Sobre a fiscalização como dever funcional indelegável, e não como faculdade do gestor, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

42. Sobre a continuidade do serviço público como princípio que impõe deveres de conservação e de encerramento ordenado, e não obrigação incondicionada de execução, ver MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

CONCEITO-CHAVE — PACTO NACIONAL PELA RETOMADA DE OBRAS (LEI Nº 14.719/2023)

Marco federal voltado à retomada de obras e serviços de engenharia destinados à educação básica e profissionalizante e à saúde. Não cria direito subjetivo do município ao repasse: estabelece moldura de adesão condicionada à apresentação de projeto atualizado e à regularidade do ente. Atenção à denominação legal — trata-se de *Pacto Nacional*, e não de "plano" ou "programa" de retomada.

Do lado municipal, a trava mais eficaz é orçamentária. O art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 determina que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluam novos projetos depois de adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. É norma de contenção do incentivo permanente à inauguração: na tramitação da lei orçamentária anual, o vereador tem base legal expressa para emendar, questionar dotações e condicionar projeto novo enquanto houver obra paralisada sem plano de retomada.

No campo setorial da saúde, o Tribunal de Contas da União atacou a principal barreira ao monitoramento das obras de unidades básicas: a informação inconsistente prestada pelos municípios. As determinações incluem verificação amostral, periódica e in loco dos dados informados, integração entre sistemas federais e QR Code nas placas de obra, direcionando o cidadão a canal de denúncia sobre atrasos e paralisações. O controle social deixa de depender apenas do portal e passa a ocorrer diante do canteiro.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 2747/2025-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão de 19/11/2025 — auditoria em 23 unidades básicas de saúde em sete estados, R\$ 12,9 milhões. Determinações ao Ministério da Saúde: criação de mecanismo de verificação das informações prestadas pelos municípios (monitoramento amostral, periódico e in loco); integração do Sismob ao Siafi; inserção de QR Code nas placas de obra direcionando a registro de denúncia sobre atrasos e paralisações.

A decisão fornece parâmetro replicável no âmbito municipal: a Câmara pode exigir, por indicação ou projeto de lei, que a placa de obra local contenha dados contratuais e canal digital de denúncia, e que os dados informados a sistemas federais sejam conferidos com a execução física.

6.5 Mecanismos de correção: aditivo e extinção contratual

Diagnosticada a falha, há duas rotas de correção, e a escolha entre elas não é livre. Sendo a execução recuperável, o instrumento é o termo aditivo (arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021): o contratado é obrigado a aceitar acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado em obras, serviços e compras, elevado a 50% somente para os acréscimos em reforma de edifício ou de equipamento. O teto é rígido e não se contorna por fracionamen-

to sucessivo; aditivo sem parecer de engenharia, sem planilha revisada e com justificativa genérica é vício frontal.⁴³

Quando a execução não é recuperável, o instrumento é a extinção. O art. 137 arrola entre seus motivos o cumprimento irregular de cláusulas, especificações, projetos ou prazos e a paralisação da obra sem justa causa e sem prévia comunicação à Administração. O art. 138 disciplina a forma: ato unilateral motivado nos autos, assegurados contraditório e ampla defesa, com assunção imediata do objeto, ocupação dos bens aplicados na execução e retenção de créditos até o limite dos prejuízos. Extinguir não é punir a obra: é recuperar o canteiro e liberar o remanescente para nova contratação.

QUADRO 6.2 — ROTAS DE CORREÇÃO DA EXECUÇÃO DEFICIENTE

Critério	Termo aditivo (arts. 124 e 125)	Extinção contratual (arts. 137 e 138)
Pressuposto	Execução recuperável; interesse público na continuidade com o mesmo contratado	Descumprimento reiterado, paralisação sem justa causa ou inviabilidade da continuidade
Limite	25% do valor inicial atualizado; 50% apenas nos acréscimos em reforma de edifício ou equipamento	Não há limite de valor; há limite procedimental (motivação e defesa)
Instrução mínima	Parecer técnico de engenharia, planilha revisada, justificativa específica, disponibilidade orçamentária	Notificações prévias, laudo do executado, apuração do pago, cálculo do saldo e dos prejuízos
Efeitos imediatos	Prorrogação ou alteração quantitativa/qualitativa do objeto	Assunção do objeto, ocupação de bens e instalações, retenção de créditos até o limite dos prejuízos
Vício típico	Justificativa genérica; aditivos sucessivos que mascaram projeto deficiente	Extinção de fato, sem processo, sem contraditório e sem apuração de saldo

6.6 Retomar ou encerrar: uma decisão administrativa motivada

Diante da obra já paralisada, a Administração enfrenta decisão binária habitualmente tratada como escolha política, mas que é ato administrativo sujeito a controle. Retomar exige demonstração, em laudo de engenharia, de quatro elementos cumulativos: projeto aproveitável, integridade estrutural do executado, custo de conclusão inferior ao de nova obra equivalente e subsistência do interesse público. Encerrar exige motivação de igual densidade: destino da estrutura, apuração do que foi pago sem contrapartida física e acionamento das garantias e dos responsáveis.

43. Sobre a natureza excepcional da alteração unilateral e o caráter de limite absoluto dos percentuais legais, ver NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

A moldura dessa decisão está nos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: veda-se decidir com base em valores jurídicos abstratos sem consideração das consequências práticas, e a invalidação de ato ou contrato deve indicar suas consequências e as condições de regularização.⁴⁴ A inércia, por não ser decisão, é a única alternativa que não se motiva — e a mais frágil perante o controle externo.

6.7 A responsabilização dos agentes e o papel da Câmara Municipal

A jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União concentrou a responsabilidade em quem atesta. O fiscal que certifica medição sem verificar o executado pratica erro grosseiro e responde pelo débito e por multa, sem que se exija demonstração de dolo: bastam conduta culposa, dano e nexo causal. Em sentido complementar, afasta-se a responsabilidade do ex-prefeito quando ausentes a culpa in eligendo e a culpa in vigilando, mantida a condenação solidária do fiscal e da empresa. Atestar é ato de responsabilidade pessoal.⁴⁵

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 605/2026-2ª Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 10/02/2026 (Ata 3/2026), TC 008.807/2023-0 — recurso de reconsideração em tomada de contas especial referente à Prefeitura de Meruoca/CE, Contrato de Repasse Siafi 780288/2013 (pavimentação); recurso conhecido e desprovido, mantido o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara. Reconhecido erro grosseiro da engenheira fiscal que atestou como pavimentados serviços executados em solo natural, sem meio-fio nem rejuntamento. A multa aplicada é a do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, proporcional ao débito, cujo voto registra não exigir demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexo causal.

O precedente é o parâmetro mais direto para a fiscalização municipal de medições: a assinatura no boletim vale como afirmação técnica sobre a realidade física do canteiro, e a divergência entre o atestado e o executado é imputável ao signatário.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 6138/2025-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão ordinária de 26/08/2025 (Ata 30/2025), TC 016.364/2015-5 — tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração, Município de Cumaru/PE, Convênio 726135/2009 (canal e drenagem pluvial). Contas do ex-prefeito julgadas regulares com ressalva, afastadas a culpa in eligendo e a culpa in vigilando; contas irregulares do fiscal e da empresa, condenados solidariamente ao débito de R\$ 64.813,90, com multa individual do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 de R\$ 13.000,00.

A comparação entre os dois julgados mostra que a responsabilização do chefe do Executivo depende de elemento próprio de culpa na escolha ou na vigilância do agente, e não decorre automaticamente da posição hierárquica.

44. Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), arts. 20 e 21, incluídos pela Lei nº 13.655/2018.

45. Sobre os graus de culpa na responsabilização do agente público perante os Tribunais de Contas e a distinção entre erro escusável e erro grosseiro, ver CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

À Câmara Municipal cabe acionar os gatilhos que lhe são próprios. O requerimento aprovado em Plenário ou por comissão deve pedir itens verificáveis: contrato e aditivos, cronograma físico-financeiro atualizado, boletins de medição assinados, ordens de paralisação e reinício, notificações enviadas à contratada e o comparativo entre percentual pago e percentual fisicamente executado. É esse confronto documental, e não o debate político, que revela pagamento antecipado sem contrapartida. Como o poder de requisição impositiva é colegiado, o vereador sem maioria recorre ao pedido da Lei nº 12.527/2011.⁴⁶

Frustrada a via administrativa, a representação individual ao Tribunal de Contas do Estado é o instrumento de maior eficácia e menor custo. A peça deve conter identificação precisa do contrato, cronologia documentada da paralisação, valores pagos, percentual executado e pedido expresso de medida cautelar quando houver risco de dano iminente. A prática do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais mostra que a cautelar é concedida na exata medida do risco demonstrado.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026 — Prefeitura de Campo do Meio/MG, terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores. Suspensão cautelar **parcial**, restrita aos itens 5 e 9 da ata de registro de preços; os demais itens seguiram e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. Prejuízo **potencial de até R\$ 588.173,18**, apurado por confronto com o SINAPI e com a tabela SUDECAP.

Dois pontos merecem registro: a medida foi parcial e proporcional, não atingindo a licitação como um todo, e o valor indicado é prejuízo potencial apurado por comparação referencial, não dano consumado. Reproduzir a decisão como "suspensão da licitação" ou como "prejuízo apurado" é erro de leitura que fragiliza a atuação parlamentar.

Completam o repertório a audiência pública e a via propositiva. A audiência converte fiscalização em pressão institucional quando convocada com pauta escrita, presença do secretário de obras, do fiscal do contrato e do controlador interno, e prazo fixado para respostas documentais. A indicação e o projeto de lei permitem propor plano municipal de obras paralisadas, com inventário, laudo técnico de cada estrutura, decisão fundamentada entre retomar e encerrar e publicação periódica no portal, somando-se à divulgação obrigatória de contratos e aditivos no Portal Nacional de Contratações Públicas, condição de eficácia (Lei nº 14.133/2021, arts. 94 e 174).

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Município fictício. Unidade básica de saúde contratada por R\$ 2,4 milhões com recursos de transferência federal, paralisada há dezoito meses, com 55% do valor pago e 40% do objeto executado, conforme último boletim de medição. Não há notificação à contratada, ordem formal de paralisação, processo sancionatório ou de extinção, nem apuração de saldo. O prefeito, empossado há três meses, alega que herdou o problema da gestão anterior.

Questões para debate: (a) a alegação de herança administrativa afasta o dever de agir da gestão atual? (b) indique, com fundamento normativo, as três primeiras providências do Executivo e as três primeiras da Câmara Municipal, com prazo estimado para cada uma. Considere na resposta o dever de fiscalização do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, os motivos de extinção do art. 137, o dever de motivação consequential dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a trava orçamentária do art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.

RESUMO EXECUTIVO

- Segundo comunicação do Presidente do TCU em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas (data-base abril/2025), 11.469 de 22.621 obras estavam paralisadas (50,7%), com 70% das paralisações concentradas em educação e saúde e 874 obras em Minas Gerais.
- Os ciclos de fiscalização de obras do TCU (Acórdãos 2541/2025 e 2206/2024, ambos do Plenário) indicam que projeto básico ou executivo deficiente e sobrepreço são as tipologias dominantes: a paralisação nasce na fase preparatória.
- A paralisação é precedida de indicadores observáveis nos próprios documentos contratuais; isolados não são irregularidade, combinados formam prognóstico confiável.
- O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 impõe fiscalização permanente com registro de ocorrências; a omissão do gestor é causa autônoma de paralisação e fundamento de responsabilização pessoal.
- Parar sem ato formal é irregularidade nova: mesmo a interrupção inevitável exige encerramento ordenado, com documentação das causas, preservação do executado, apuração de saldo e acionamento de garantias.
- A correção contratual comporta duas rotas — aditivo, com teto de 25% (50% apenas nos acréscimos em reforma de edifício ou equipamento), e extinção pelos arts. 137 e 138, com motivação, contraditório e assunção do objeto.
- A escolha entre retomar e encerrar é ato administrativo instruído por laudo e submetido ao dever de motivação consequential dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
- O repertório da Câmara Municipal inclui requerimento colegiado, pedido com base na Lei nº 12.527/2011, audiência pública, representação ao Tribunal de Contas com pedido de cautelar,

46. Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15: o pedido dispensa exposição de motivos, a resposta é devida em até vinte dias, prorrogáveis por dez, e o recurso é interposto em dez dias.

indicação de plano municipal de obras paralisadas e emenda orçamentária ancorada no art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até dez linhas, por que a paralisação de uma obra municipal sem ato formal de paralisação constitui irregularidade autônoma, distinta do inadimplemento da contratada.
2. (Múltipla escolha) Nos termos dos arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021, o contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até: (A) 25% do valor inicial atualizado em qualquer hipótese; (B) 25% do valor inicial atualizado em obras, serviços e compras, e até 50% apenas nos acréscimos em reforma de edifício ou de equipamento; (C) 50% do valor inicial atualizado em obras e serviços de engenharia; (D) 30% do valor inicial atualizado, admitida ampliação por acordo entre as partes.
3. (Múltipla escolha) Sobre os dados oficiais de obras paralisadas apresentados neste módulo, é correto afirmar: (A) decorrem de acórdão do Plenário do TCU proferido em abril de 2025; (B) decorrem de comunicação do Presidente do TCU, Min. Vital do Rêgo, em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas com data-base de abril de 2025; (C) foram fixados em súmula vinculante; (D) referem-se exclusivamente a obras estaduais de mobilidade urbana.
4. Um vereador pretende obter cópia do contrato, dos aditivos e dos boletins de medição de obra paralisada, mas não conta com maioria para aprovar requerimento em Plenário. Indique a via disponível, seu fundamento legal e os prazos aplicáveis, distinguindo-a do poder de requisição impositiva.
5. (Múltipla escolha) Segundo a jurisprudência do TCU examinada neste módulo, a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 aplicada ao fiscal que atesta medição divergente do executado: (A) exige demonstração de dolo específico; (B) exige prévia condenação criminal; (C) prescinde de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexo causal; (D) somente pode ser aplicada ao ordenador de despesa.

Gabarito comentado: 1) A Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o acompanhamento permanente da execução (art. 117) e disciplina a extinção contratual com motivação nos autos e contraditório (arts. 137 e 138). Interromper a execução sem ato formal impede a apuração do saldo, a aplicação de sanções e o acionamento de garantias, deteriora o patrimônio construído e sobrepõe à falta do particular uma falta própria da Administração, imputável ao gestor em exercício, inclusive quando o contrato foi celebrado por gestão anterior. 2) B — o teto é de 25% do valor inicial atualizado em obras, serviços e compras, elevado a 50% apenas nos acréscimos apenas na hipótese específica de reforma de edifício ou de equipamento. 3) B — não existe acórdão de abril de 2025 com esses números; a origem correta é a comunicação do Presidente do TCU em sessão plenária de 30/07/2025, com dados do Painel de Obras Paralisadas cuja data-base é abril de 2025. 4) A via é o pedido de acesso à informação da Lei nº 12.527/2011 (arts. 10, 11 e 15), que independe de motivação do requerente e de deliberação colegiada, com resposta em até vinte dias, prorrogáveis por dez, e recurso em dez dias; distingue-se da requisição impositiva porque esta é poder do órgão colegiado, e não do parlamentar isoladamente. 5) C — o voto condutor registra que a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, proporcional ao débito, não exige demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexo causal.

LEITURA COMPLEMENTAR

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

MÓDULO VII

Responsabilidade de Gestores, Fiscais, Contratados e Agentes Políticos

As quatro esferas autônomas de responsabilidade na obra pública municipal e o regime da improbidade administrativa tal como redesenhado pelo Supremo Tribunal Federal em 2026.

7.1 Quatro esferas, quatro lógicas

Quando uma obra municipal termina em pagamento sem medição, a primeira pergunta do vereador não deve ser "quem é o culpado", mas "em que esfera cada conduta será apurada". A responsabilidade do agente público distribui-se em quatro planos autônomos — civil, administrativo, penal e político-administrativo —, cada qual com rito, sanção, exigência probatória e prazo prescricional próprios. A absolvição em um plano não impede a condenação em outro, salvo quando a instância penal nega a existência do fato ou a autoria. Confundir os planos é causa frequente de representação rejeitada: pede-se cassação ao Tribunal de Contas ou ressarcimento à Câmara Municipal, e o pedido morre antes do exame de mérito.⁴⁷

A improbidade administrativa não é uma quinta esfera. É ação civil de natureza sancionatória, regida pela Lei nº 8.429/1992 com a redação da Lei nº 14.230/2021, processada perante o juízo cível e capaz de impor desde o ressarcimento integral do dano até a suspensão dos direitos políticos. Toma da esfera civil a lógica reparatória e da penal o rigor da tipicidade e do elemento subjetivo, sem se converter em nenhuma delas. Essa natureza híbrida explica por que a reforma de 2021 endureceu os requisitos de configuração do ato ímprobo.

CONCEITO-CHAVE — AUTONOMIA RELATIVA DAS INSTÂNCIAS

Os planos civil, administrativo, penal e político-administrativo correm em paralelo e não se vinculam entre si, com uma exceção clássica: a sentença penal que declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria repercute nas demais esferas. Fora dessa hipótese, o arquivamento de um processo disciplinar não impede a ação de improbidade, e o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas não substitui nem prejudica a apuração criminal.

A esfera civil tem função restauradora: apura dano, nexos causal e conduta e culmina no ressarcimento. Não pune a pessoa, recompõe o cofre público. A administrativa é disciplinar e

47. Sobre a autonomia das instâncias e seus pontos de comunicação, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros (ABNT NBR 10520).

interna, corre no próprio órgão sob contraditório e ampla defesa e resulta em advertência, multa ou demissão; nela se inscreve, com feição própria, o julgamento de contas pelo Tribunal de Contas, que imputa débito e aplica multa. A distinção importa na redação da peça: o ressarcimento tem natureza patrimonial e persegue o valor onde ele estiver, ao passo que a sanção pessoal se esgota na pessoa do agente.

No plano penal, o art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 define os crimes de responsabilidade do prefeito — entre eles desviar verbas públicas e dispensar licitação fora das hipóteses legais —, julgados pelo Poder Judiciário e subsistentes mesmo depois de encerrado o mandato. Já o art. 4º cuida das infrações político-administrativas, julgadas pela própria Câmara Municipal, cuja sanção é a cassação. A diferença é decisiva para o cronograma do controle: encerrado o mandato, o processo político-administrativo perde objeto, enquanto a ação penal e a de improbidade seguem seu curso.⁴⁸

QUADRO 7.1 — AS QUATRO ESFERAS DE RESPONSABILIDADE DO AGENTE MUNICIPAL

Esfera	Finalidade	Quem decide	Sanção típica
Civil	Recompôr o patrimônio lesado	Poder Judiciário	Ressarcimento do dano
Administrativa	Disciplinar o vínculo funcional	Órgão de origem; Tribunal de Contas quanto às contas	Advertência, multa, demissão; débito e multa nas contas
Penal	Punir a conduta criminosa	Poder Judiciário	Pena privativa de liberdade (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 1º)
Político-administrativa	Preservar o decoro e a regularidade do mandato	Câmara Municipal	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º)

7.2 Quem responde na obra pública

Na cadeia da obra pública respondem o contratado, por inexecução, atraso injustificado e fraude na medição; o fiscal, pelo atesto que emitiu ou deixou de negar; o ordenador de despesa, pela liquidação e pelo pagamento; e o prefeito, pelos atos que praticou ou determinou. Não existe responsabilidade por cargo. Exige-se conduta individualizada, nexos com o dano e o elemento subjetivo próprio da esfera acionada — dolo, na improbidade; dolo ou erro grosseiro, no plano das contas e da responsabilização pessoal por decisão técnica. Representações que apontam apenas "a Prefeitura" tendem ao arquivamento por não vencerem essa exigência mínima.

48. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, sobre a natureza mista das infrações do Decreto-Lei nº 201/1967.

A Lei nº 14.133/2021 reforça esse desenho ao atribuir ao fiscal designado o acompanhamento da execução contratual, com registro das ocorrências e comunicação à autoridade competente para as providências cabíveis. O fiscal que registra e comunica transfere legitimamente a decisão a quem tem competência para tomá-la; o que silencia assume o risco do que assinou. Para o vereador, o livro de ocorrências, os boletins de medição e os ofícios de comunicação revelam se houve cadeia de controle ou apenas cadeia de assinaturas.⁴⁹

7.3 O novo regime da improbidade após as ADIs 7156 e 7236

O julgamento conjunto das ADIs 7156 e 7236, concluído em 1º de julho de 2026, redesenhou pontos centrais da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021. O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a parte do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.429/1992 que reduzia pela metade o prazo prescricional após causa interruptiva. A prescrição intercorrente, portanto, reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos, parâmetro extraído do art. 109, I, do Código Penal. Apurações que dependem de perícia de engenharia e de reconstituição de medições antigas deixam de morrer na metade do caminho.

O mesmo julgamento afastou a exigência de parecer prévio e obrigatório do Tribunal de Contas sobre o dano, prevista no art. 17-B, § 3º; declarada inconstitucional a condicionante, o dano passa a poder ser apurado no próprio processo judicial. Em contrapartida, o Supremo manteve três pilares da reforma: a exigência de dolo, a taxatividade do rol de condutas do art. 11 e a proteção ao agente que adota interpretação jurídica defensável amparada em jurisprudência consolidada. Divergência razoável sobre a leitura da norma, sem desvio de finalidade, não configura improbidade: o gestor que erra interpretando sujeita o ato a revisão, não a si próprio a sanção.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADIs 7156 e 7236, Rel. Min. André Mendonça (ADI 7156) e Rel. Min. Alexandre de Moraes (ADI 7236), Plenário, julgamento conjunto concluído em 01/07/2026 (sessões de 24 e 25/06/2026).

O Tribunal declarou inconstitucional a redução pela metade do prazo após causa interruptiva, de modo que a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos; derrubou a exigência de parecer prévio e obrigatório do Tribunal de Contas sobre o dano (art. 17-B, § 3º); e manteve a exigência de dolo, a taxatividade do rol do art. 11 e a proteção à interpretação jurídica defensável.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 8.429/1992, art. 11, com a redação da Lei nº 14.230/2021 — é taxativo o rol das condutas que atentam contra os princípios da administração pública, exigida a demonstração de dolo. Art. 17-C, § 1º — a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade administrativa.

7.4 Irretroatividade e prescrição do ressarcimento

A reforma de 2021 não retroage. No Tema 1.199, o Supremo fixou que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade é irretroativa, não incidindo sobre a coisa julgada nem durante a execução das penas, e que o novo regime prescricional também é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. Para o controle municipal, a consequência é que apurações relativas a obras anteriores a outubro de 2021 continuam regidas pela lei do seu tempo — inclusive quanto à modalidade culposa então vigente —, o que preserva processos em curso que, de outro modo, seriam extintos em bloco.

Quanto ao ressarcimento, é preciso separar duas situações que o vocabulário corrente costuma unir. São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa: exceção estreita, atada ao dolo comprovado. Já a pretensão fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível: imputado o débito, a execução do título precisa ser proposta em tempo hábil, sob pena de o acórdão perder eficácia prática. Cabe ao vereador cobrar da Procuradoria do Município a propositura tempestiva.⁵⁰

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ARE 843.989/PR (Tema 1.199), Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 18/08/2022, acórdão publicado em 12/12/2022.

"2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; [...] 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei."

A tese impede tanto a extinção automática de ações fundadas em conduta culposa anterior à reforma quanto a aplicação retroativa dos novos prazos prescricionais.

49. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

50. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, sobre prescrição das pretensões ressarcitórias do Estado.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 852.475/SP (Tema 897), Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Plenário, j. 08/08/2018, acórdão publicado em 25/03/2019.

"São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa."

A imprescritibilidade depende da tipificação como ato doloso de improbidade; fora dessa moldura, valem os prazos ordinários.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 636.886/AL (Tema 899), Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 20/04/2020.

"É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas."

O acórdão de contas é título executivo, mas sujeito a prazo: a demora na execução extingue a pretensão de recuperar o valor imputado.

7.5 Fiscal, ordenador e o filtro do art. 28 da LINDB

Atestar medição sem conferir a execução é a hipótese mais comum de responsabilização pessoal do servidor na obra pública. O atesto é ato de liquidação: declara que o serviço existe, na quantidade e na qualidade contratadas. Assinar por confiança, sem visita ao canteiro, memória de cálculo e registro fotográfico, transfere ao servidor o risco do pagamento indevido. O Tribunal de Contas da União tem reiterado que a multa proporcional ao débito, prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, não exige demonstração de dolo: bastam conduta culposa, dano e nexo causal. É por isso que o fiscal frequentemente responde onde o gestor não responde.

O contraponto vem do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que limita a responsabilização pessoal por decisões ou opiniões técnicas às hipóteses de dolo ou erro grosseiro. Erro escusável — aquele que um profissional diligente também poderia cometer diante das informações disponíveis — não gera responsabilidade pessoal. Erro grosseiro é o que decorre de grave inobservância do dever de cuidado: atestar sem medir, pagar sem liquidar, contratar obra sem projeto básico adequado. O filtro protege o gestor que decide em ambiente de incerteza, não o que abdica de verificar aquilo que lhe cabia verificar.⁵¹

51. Sobre a delimitação do erro grosseiro e o regime da LINDB, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), art. 28 — o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Lei nº 14.133/2021, art. 117 — a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por fiscal designado, com anotação das ocorrências e comunicação à autoridade competente para as providências cabíveis.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 10/02/2026 (Ata 3/2026), processo TC 008.807/2023-0 — tomada de contas especial referente ao Contrato de Repasse Siafi 780288/2013, Prefeitura de Meruoca/CE, pavimentação.

O recurso de reconsideração foi conhecido e desprovido, mantido o Acórdão 2.059/2025-TCU-2ª Câmara: caracterizou-se erro grosseiro da engenheira fiscal que atestou como pavimentados serviços executados em solo natural, sem meio-fio nem rejuntamento. O voto registra que a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, proporcional ao débito, não exige demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexos causal.

JURISPRUDÊNCIA · TCU

TCU, Acórdão 6138/2025-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, sessão ordinária de 26/08/2025 (Ata 30/2025), processo TC 016.364/2015-5 — tomada de contas especial do Ministério da Integração, Município de Cumaru/PE, Convênio 726135/2009 (canal e drenagem pluvial).

As contas do ex-prefeito foram julgadas regulares com ressalva, afastadas a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*; foram julgadas irregulares as contas do fiscal e da empresa, condenados solidariamente ao débito de R\$ 64.813,90, com multa individual de R\$ 13.000,00 fundada no art. 57 da Lei nº 8.443/1992. A lição é dupla: o chefe do Executivo responde quando escolhe mal ou vigia mal; o fiscal responde pelo que assinou e pelo que deixou de conferir.

QUADRO 7.2 — ELEMENTO SUBJETIVO EXIGIDO EM CADA FRENTE DE RESPONSABILIZAÇÃO

Frente	Base normativa	Exigência subjetiva
Improbidade administrativa	Lei nº 8.429/1992, arts. 1º, 10, 11 e 17-C, § 1º	Dolo; rol do art. 11 é taxativo
Débito e multa em contas	Lei nº 8.443/1992, art. 57 (esfera federal)	Conduta culposa, dano e nexos causal
Responsabilidade pessoal por decisão ou opinião técnica	LINDB, art. 28	Dolo ou erro grosseiro
Infração político-administrativa	Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º	Conduta típica do rol, apurada com ampla defesa

7.6 A responsabilidade do contratado

A empresa contratada responde por inexecução total ou parcial, atraso injustificado, fraude na medição e apresentação de documentação falsa, sujeitando-se às sanções escalonadas da Lei nº 14.133/2021, que vão da advertência à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, passando pela multa e pelo impedimento de licitar. A punição contratual não exclui a reparação civil do dano nem impede que a empresa figure como ré em ação de improbidade, na condição de beneficiária do ato ilícito. O particular não pratica improbidade isoladamente, mas responde quando concorre para o ato ou dele se beneficia.⁵²

O catálogo está nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, que descrevem as infrações do licitante e do contratado e gradua as sanções, reservando a declaração de inidoneidade às autoridades indicadas na lei. Convém verificar se o Município instaurou o processo sancionatório e registrou a penalidade nos cadastros de impedidos: a omissão permite que a mesma empresa reapareça em certame subsequente.

7.7 O que cabe à Câmara Municipal fazer

Cabe à Câmara Municipal processar a infração político-administrativa do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967, mediante denúncia escrita, instalação de comissão processante, contraditório e ampla defesa e quórum de dois terços para a cassação. Cabe-lhe também julgar as contas anuais do prefeito, afastando o parecer prévio do Tribunal de Contas apenas por decisão de dois terços dos membros, com motivação técnica registrada em ata — exigência do art. 31, § 2º, da Constituição Federal e da tese do RE 848.826 (Tema 835), Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski.

Há, porém, uma frente que não depende da Câmara Municipal. O prefeito que atua como ordenador de despesas tem dever autônomo de prestar contas de gestão, e o julgamento dessas contas compete ao Tribunal de Contas, com imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelo Legislativo local. Fora do plano interno, a atuação mais eficaz do vereador é a representação ao Tribunal de Contas: pedir inspeção com medição *in loco*, confronto entre o medido e o pago e suspensão cautelar dos pagamentos, nomeando quem atestou, quem liquidou e quem ordenou.⁵³

52. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, quanto ao regime sancionatório dos contratados.

53. FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, sobre legitimidade e instrução das representações perante os Tribunais de Contas.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, unânime, sessão virtual de 14 a 21/02/2025 (acórdão de 24/02/2025). Requerente: ATRICON.

"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"; "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."

A decisão não restringiu o Tema 835 às contas de governo: o precedente segue abrangendo contas de governo e de gestão. O que a ADPF 982 delimitou foi a finalidade eleitoral do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990, reservada à Câmara Municipal.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026 — Prefeitura de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

A suspensão cautelar foi parcial: alcançou somente os itens 5 e 9 da ata de registro de preços, permanecendo hígidos os demais e mantido em vigor o Contrato nº 61/2026, já em execução para não interromper a manutenção de estradas rurais. O prejuízo é potencial, de até R\$ 588.173,18, apurado por confronto com o SINAPI e a tabela SUDECAP — dado que ilustra o padrão de instrução esperado de uma representação bem construída.

CHECKLIST — REPRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS POR PAGAMENTO SEM MEDIÇÃO

1. Identificar o contrato, o número do empenho e as ordens bancárias questionadas.
2. Juntar boletins de medição, notas fiscais, atestos e o cronograma físico-financeiro.
3. Nomear individualmente quem atestou, quem liquidou e quem ordenou o pagamento.
4. Descrever a divergência entre o serviço medido e o serviço efetivamente executado.
5. Pedir inspeção com medição *in loco* e confronto entre o medido e o pago.
6. Requerer, se houver risco de dano irreparável, a suspensão cautelar dos pagamentos.
7. Indicar o parâmetro de preço utilizado (por exemplo, SINAPI ou tabela referencial estadual).

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Em Município fictício de médio porte, o Tribunal de Contas aponta pagamento de R\$ 420 mil sem medição correspondente: o secretário autorizou, o fiscal atestou, a tesouraria liquidou, a obra parou e a empresa encerrou atividades. O prefeito alega desconhecimento. Perguntas para discussão: (i) qual esfera alcança cada envolvido e com que prazo; (ii) o desconhecimento afasta a culpa *in vigilando*, à luz do que decidiu o TCU no Acórdão 6138/2025-1ª Câmara; (iii) como narrar o dolo na representação ao Ministério Público, encadeando alerta ignorado, parecer contrário arquivado e pagamento acelerado; (iv) cabem, simultaneamente, representação ao Tribunal de Contas e denúncia por infração do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967? Todos os dados são hipotéticos, criados para fins didáticos.

RESUMO EXECUTIVO

- A responsabilidade do agente municipal distribui-se em quatro esferas autônomas — civil, administrativa, penal e político-administrativa —, com ritos, sanções e prazos próprios; a improbidade é ação civil de natureza sancionatória, não uma quinta esfera.
- Não há responsabilidade por cargo: exige-se conduta individualizada, nexos causal com o dano e o elemento subjetivo próprio de cada frente de responsabilização.
- Nas ADIs 7156 e 7236, concluídas em 01/07/2026, o STF declarou inconstitucional a redução pela metade do prazo após causa interruptiva: a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos.
- O mesmo julgamento derrubou a exigência de parecer prévio e obrigatório do Tribunal de Contas sobre o dano (art. 17-B, § 3º), que pode ser apurado no próprio processo judicial.
- Foram mantidas a exigência de dolo, a taxatividade do rol do art. 11 e a proteção ao agente que adota interpretação jurídica defensável amparada em jurisprudência consolidada.
- O Tema 1.199 assentou a irretroatividade da revogação da modalidade culposa e do novo regime prescricional; o Tema 897 declarou imprescritível o ressarcimento fundado em ato doloso de improbidade e o Tema 899, prescritível o ressarcimento fundado em decisão de Tribunal de Contas.
- A multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 dispensa a demonstração de dolo, bastando conduta culposa, dano e nexos causal, ao passo que o art. 28 da LINDB limita a responsabilização pessoal por decisão ou opinião técnica ao dolo e ao erro grosseiro.
- O prefeito ordenador de despesas presta contas de gestão ao Tribunal de Contas, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal, que conserva a competência exclusiva para os fins do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até cinco linhas, por que a improbidade administrativa não constitui uma quinta esfera de responsabilidade e qual é a sua natureza jurídica.
2. Assinale a alternativa correta sobre o decidido nas ADIs 7156 e 7236, concluídas em 01/07/2026: (a) o prazo da prescrição intercorrente permaneceu reduzido à metade após causa interruptiva; (b) a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos; (c) tornou-se obrigatório o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre o dano; (d) foi afastada a exigência de dolo para os atos do art. 11.
3. Diferencie, quanto ao prazo, o ressarcimento ao erário fundado em ato doloso de improbidade e o ressarcimento fundado em decisão de Tribunal de Contas, indicando os temas de repercussão geral correspondentes.
4. Assinale a alternativa correta sobre a responsabilização do fiscal de contrato: (a) a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 exige demonstração de dolo; (b) o art. 28 da LINDB impede qualquer responsabilização pessoal por opinião técnica; (c) a multa do art. 57 dispensa dolo, bastando conduta culposa, dano e nexo causal; (d) o atesto de medição é ato meramente formal, sem repercussão na liquidação da despesa.
5. Um vereador pretende representar ao Tribunal de Contas contra pagamento sem medição. Redija, em até seis linhas, os pedidos essenciais da peça e indique os documentos indispensáveis à sua instrução.

Gabarito comentado: 1) A improbidade é ação civil de natureza sancionatória, regida pela Lei nº 8.429/1992 com a redação da Lei nº 14.230/2021; toma da esfera civil a lógica reparatória e da penal o rigor da tipicidade e do elemento subjetivo, sem se converter em nenhuma delas nem criar plano autônomo adicional. 2) Alternativa (b) — o STF declarou inconstitucional a redução pela metade do prazo após causa interruptiva, de modo que a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos; a exigência de parecer prévio do Tribunal de Contas sobre o dano foi derrubada e a exigência de dolo foi mantida. 3) É imprescritível o ressarcimento fundado em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897, RE 852.475/SP, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin) e prescritível o ressarcimento fundado em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899, RE 636.886/AL). 4) Alternativa (c) — conforme registrado no Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara, a multa proporcional ao débito do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 não exige dolo, bastando conduta culposa, dano e nexo causal. 5) Pedidos: inspeção com medição *in loco*, confronto entre o medido e o pago, suspensão cautelar dos pagamentos e citação individualizada de quem atestou, liquidou e ordenou; documentos: contrato, boletins de medição, atestos, notas fiscais, ordens bancárias e cronograma físico-financeiro.

LEITURA COMPLEMENTAR

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

- 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 Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

MÓDULO VIII

Fiscalização Externa, Controle Institucional e Comunicação aos Órgãos

Quando a Câmara Municipal esgota seus instrumentos internos, o vereador precisa saber a quem escrever, com que fundamento e com qual prova. Este módulo converte o acervo documental em peça formal dirigida ao órgão competente.

8.1 O novo estatuto constitucional dos Tribunais de Contas

A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. A alteração não é simbólica: retira do debate político ordinário a possibilidade de esvaziamento dessas Cortes e reforça que o auxílio técnico prestado à Câmara Municipal integra a estrutura do controle externo, e não um serviço acessório de que o Legislativo local possa prescindir.

A consequência prática é imediata. O binômio "Câmara Municipal que fiscaliza, Tribunal de Contas que auxilia" ganhou estatura de cláusula constitucional expressa, o que fortalece a legitimidade de qualquer parlamentar que provoque a Corte de Contas. Provocar o Tribunal não é gesto de desconfiança nem manobra de oposição: é o modo constitucionalmente desenhado de fazer o sistema funcionar. A Câmara não dispõe de corpo técnico capaz de auditar planilhas orçamentárias, composições de custo unitário e boletins de medição, razão pela qual o auxílio especializado é condição de eficácia real da fiscalização.⁵⁴

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/88, art. 31, § 1º (com a redação da EC nº 139/2026) — o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas. CF/88, art. 70 — a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial alcança legalidade, legitimidade e economicidade, exercida mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. CF/88, art. 75 (com a redação da EC nº 139/2026) — normas da seção aplicáveis aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

8.2 A repartição de competências fixada na ADPF 982/PR

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia sobre quem julga as contas do prefeito que ordena despesas. A resposta separou dois planos que a prática municipal costumava confundir: a competência sancionatória e de imputação de débito, que pertence ao Tribunal de Contas, e a apreciação política com efeitos de inelegibilidade, reservada à Câmara Municipal. A distinção organiza a atuação do vereador, porque define para onde levar cada irregularidade e o que esperar de cada procedimento.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, unânime, sessão virtual de 14 a 21/02/2025 (acórdão de 24/02/2025). Requerente: ATRICON.

"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"; "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."

Havendo irregularidade em contas de gestão do prefeito ordenador, o Tribunal de Contas imputa débito e aplica sanções por decisão própria, que não depende de ratificação pela Câmara Municipal. A ressalva final preserva à Câmara a competência exclusiva para os efeitos eleitorais.

É indispensável afastar um equívoco recorrente. A ADPF 982/PR **não** restringiu o Tema 835 da repercussão geral "às contas de governo". O Tema 835 permanece abrangendo contas de governo e de gestão; o que a ADPF delimitou foi a finalidade eleitoral do julgamento camarário, isto é, o alcance do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990. A leitura conjunta é de congruência, não de superação, e se harmoniza com o Tema 1.287, firmado no ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023. Repetir a fórmula equivocada compromete a credibilidade técnica da peça.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 848.826 (Tema 835), Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016, DJe 24/08/2017.

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

A tese é expressa ao abranger contas de governo e de gestão para os fins eleitorais. No mesmo dia, o Plenário fixou no RE 729.744 (Tema 157), Rel. Min. Gilmar Mendes, que "Parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo".

8.3 Os limites do poder individual e as duas vias que restam ao vereador

O poder de requisição impositiva de informações não pertence ao vereador isoladamente: é atribuído aos órgãos colegiados da Casa, o Plenário e as comissões. Requerimento redigido por um único parlamentar e não submetido a deliberação não obriga o Executivo a responder, e a insistência nessa via costuma produzir apenas desgaste — o pedido é devolvido, o prazo escoa e a obra segue sem fiscalização. Compreender o limite não enfraquece o mandato: evita gastar capital político em instrumento nulo.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 15/04/2004, DJ 28/05/2004, unânime. Objeto: Lei estadual paulista nº 10.869/2001.

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

A ressalva final é relevante: o parlamentar age validamente quando representa a Casa ou a comissão, isto é, quando porta deliberação colegiada. Fora dessa hipótese, não há requisição impositiva individual.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 13/12/2021 (Informativo STF 1041).
Objeto: expressão "A qualquer Deputado" do art. 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedente.

"Norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo."

O julgado alcança diretamente as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos municipais: dispositivo local que atribua requisição impositiva a vereador isolado é inconstitucional. Antes de invocar o Regimento, convém verificar se a norma resiste a esse parâmetro.

Vencida a via colegiada, restam dois caminhos que independem de maioria política — precisamente a maioria que, com frequência, sustenta o gestor fiscalizado. O primeiro é o pedido fundado na Lei de Acesso à Informação, exercido na condição de cidadão; o segundo, a representação individual ao Tribunal de Contas. Ambos são gratuitos, formalmente seguros e produzem documento oponível, com protocolo e data certa.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, RE 865.401/MG (Tema 832), Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 25/04/2018 (Informativo STF 899). Recurso provido.

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

A tese assegura o acesso individual à informação. A distinção entre esse direito fundamental e o poder de requisição impositiva de exercício colegiado é leitura doutrinária extraída da fundamentação do julgado — não integra o enunciado da tese fixada, e assim deve ser apresentada em qualquer peça.

Há ainda um cuidado de higiene institucional anterior a qualquer representação. O vereador com assento em conselho municipal de natureza executiva delibera dentro do órgão que depois pretenderá fiscalizar, o que fragiliza sua posição perante o Tribunal de Contas e pode ser oposto como argumento de deslegitimação da denúncia.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Consulta nº 1.184.838, Rel. Cons. Agostinho Patrus, Tribunal Pleno, unânime, sessão de 08/07/2026.

Firmou-se que a participação de vereador como membro de conselho municipal de natureza executiva, **em regra**, contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes e compromete as funções de fiscalização e controle externo. A ressalva "em regra" é integrante do entendimento: não se trata de vedação absoluta, e a natureza do conselho — deliberativa executiva, consultiva ou de mero acompanhamento social — deve ser examinada caso a caso antes de se afirmar a incompatibilidade.

8.4 Sistema plural de controle: LAI, PNCP e rastreabilidade das emendas

Tribunal de Contas, Ministério Público, controladoria interna e Poder Judiciário não se sobrepõem em hierarquia: convergem na finalidade e divergem no instrumento. Representar a um órgão não exclui comunicar aos demais. O papel do vereador não é julgar, e sim qualificar juridicamente o fato e entregá-lo ao órgão competente para agir.⁵⁵ Essa consciência evita dois erros simétricos: a inércia de quem espera que outro provoque e o excesso de quem transforma indício frágil em acusação pública.

O pedido fundado na Lei de Acesso à Informação dispensa motivação. A resposta deve vir em vinte dias, prorrogáveis por dez mediante justificativa expressa, e a negativa desafia recurso à autoridade hierarquicamente superior no prazo de dez dias.⁵⁶ O ponto que costuma passar despercebido é o valor probatório do silêncio: a omissão documentada, com protocolo e prazo vencido, instrui a representação ao Tribunal de Contas como indício de opacidade deliberada. O pedido deve requerer documento, e não opinião — cópia do contrato, dos termos aditivos, dos boletins de medição de determinado mês, da anotação de responsabilidade técnica do fiscal —, fixando o formato eletrônico e registrando o protocolo.

A publicidade das contratações é o segundo eixo. O Portal Nacional de Contratações Públicas é o sítio oficial e único de divulgação obrigatória de editais, contratos, atas de registro de preços e contratações diretas, e a publicação condiciona a eficácia do contrato.⁵⁷ A ausência de publicação é, portanto, vício autônomo e oponível: revela execução e pagamento sob contrato ainda ineficaz. É das irregularidades mais simples de comprovar: a prova se produz na consulta ao próprio portal, capturada com data.

O terceiro eixo são as obras nascidas de emenda parlamentar. O Supremo Tribunal Federal impôs regime de rastreabilidade que altera a rotina de fiscalização: sem conta bancária

55. FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

56. Lei nº 12.527/2011, art. 10 (dispensa de motivação), art. 11 (prazo de vinte dias, prorrogável por dez) e art. 15 (recurso em dez dias).

57. Lei nº 14.133/2021, arts. 94 e 174. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas é requisito de eficácia, não formalidade acessória.

segregada e sem plano de trabalho previamente aprovado, o recurso se dissolve no caixa único e a obra perde auditabilidade. Conferir conta específica e plano de trabalho é a primeira diligência quando a obra decorre de transferência especial.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADPF 854/DF e ADIs 7688, 7695 e 7697, Rel. Min. Flávio Dino. Cautelares referendadas pelo Plenário em 16/08/2024 e 03/12/2024; mérito em 19/12/2024.

"cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento"; "seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais ('emendas PIX') em favor dos entes federados"; "PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial)".

Três exigências verificáveis documentalmente: origem identificada da emenda, conta exclusiva para as transferências especiais e plano de trabalho aprovado antes do repasse. A ausência de qualquer delas é fato representável ao Tribunal de Contas.

8.5 A representação ao Tribunal de Contas: modelo comentado

A representação é peça simples, mas exige disciplina formal. Não se confunde com denúncia genérica: descreve fatos determinados, indica a norma violada artigo por artigo, remete a documentos numerados e formula pedido específico. O que a torna eficaz é a correspondência exata entre fato narrado, prova anexada e norma invocada. Adjetivos enfraquecem a peça; datas, números de contrato e valores a fortalecem. A Lei nº 14.133/2021 estrutura as contratações em três linhas de defesa, cabendo ao controle externo atuar sobre as falhas não sanadas internamente.⁵⁸

CONCEITO-CHAVE — REPRESENTAÇÃO

Comunicação formal, dirigida ao Tribunal de Contas por quem tenha legitimidade, na qual se narra irregularidade determinada na gestão de recursos públicos, indicando-se os fundamentos jurídicos, a prova documental e o pedido de providência. Distingue-se do requerimento legislativo (que se dirige ao Executivo e depende de deliberação colegiada para ter força impositiva) e da notícia-crime (que se dirige à autoridade policial ou ao Ministério Público e tem por objeto fato típico penal).

QUADRO 8.1 — MODELO COMENTADO DE REPRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS

58. Lei nº 14.133/2021, art. 169.

Elemento da peça	Redação recomendada	Comentário técnico
1. Endereçamento	"Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais"	Endereçar à Presidência, sem indicar relator. A distribuição é interna. Se houver processo anterior sobre o mesmo objeto, informar o número para eventual apensamento.
2. Qualificação do representante	Nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, cargo de vereador e legislatura, CPF, endereço, telefone e endereço eletrônico para intimações	Representar-se como vereador e como cidadão. O endereço eletrônico deve ser único e monitorado: intimações perdidas encerram o interesse processual. Havendo advogado, juntar procuração.
3. Exposição dos fatos	Narrativa cronológica, numerada em parágrafos, com datas, número do certame, número do contrato, objeto e valores	Um fato por parágrafo, sem adjetivação. Cada afirmação de fato deve remeter, entre parênteses, ao documento correspondente (Doc. 01, Doc. 02).
4. Indicação dos documentos	Rol numerado, com identificação da origem, da data de captura e do meio de obtenção de cada peça	Documento sem procedência declarada perde força na instrução. Indicar expressamente o que foi obtido pelo Portal Nacional de Contratações Públicas, o que veio por resposta à Lei de Acesso à Informação e o que foi produzido em vistoria.
5. Fundamentação jurídica	Dispositivos constitucionais e legais violados, artigo por artigo, seguidos do precedente aplicável	Evitar remissões genéricas a "princípios da Administração". Indicar o artigo específico da Lei nº 14.133/2021 e, quando cabível, o referencial de custo desatendido.
6. Pedido cautelar	Requerimento de suspensão do ato determinado (certame, item da ata, pagamento ou medição), com demonstração do risco e do valor a preservar	Indicar o ato exato a sustar. Pedido cautelar genérico costuma ser indeferido; pedido dirigido a itens determinados permite suspensão parcial, menos gravosa e mais facilmente deferida.
7. Pedido final	Conhecimento e procedência da representação, determinação corretiva, imputação de débito, aplicação de multa e comunicação aos demais órgãos de controle	Pedir também a intimação do representante sobre o resultado e a expedição de ofício ao Ministério Público, quando os fatos puderem configurar improbidade ou ilícito penal.

O pedido cautelar merece atenção específica, porque é nele que a maioria das representações se perde. São dois os requisitos: a plausibilidade do direito invocado e o perigo na demora. A plausibilidade se demonstra tecnicamente, pelo confronto entre o preço contratado ou estimado e o referencial oficial de custos; o perigo na demora, factualmente, pela proximidade da assinatura, da homologação ou do pagamento da medição. O valor estimado deve ser compatível com os preços de mercado e apurado por parâmetros objetivos, base normativa da alegação de sobrepreço.⁵⁹ Sem quantificação em reais do prejuízo a evitar, o pedido vira retórica e tende ao indeferimento.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Processo nº 1.210.600, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, Primeira Câmara, sessão de 23/06/2026. Prefeitura de Campo do Meio/MG; terraplanagem com locação de máquinas, equipamentos e operadores.

A Corte determinou suspensão cautelar **parcial**, atingindo apenas os itens 5 e 9 da ata de registro de preços; os demais itens seguiram e o Contrato nº 61/2026, já em execução, foi mantido vigente para não interromper a manutenção de estradas rurais. O sobrepreço foi aferido por confronto com o SINAPI e a tabela SUDECAP, apurando-se prejuízo **potencial de até R\$ 588.173,18**. O precedente é replicável por duas razões: mostra que a medida pode ser cirúrgica, recaindo sobre itens determinados, e confirma que a comparação com referencial oficial de custos é o caminho probatório que a Corte reconhece.

JURISPRUDÊNCIA · TCE/MG

TCE/MG, Informativo de Jurisprudência nº 333, de 07/07/2026 (sessões de 15 a 26/06/2026): Segunda Câmara, Denúncia nº 1.174.278; Primeira Câmara, Município de Caratinga.

Registrou-se que a desclassificação de todas as propostas sem prévia tentativa de negociação configura erro grosseiro passível de multa — a negociação é dever do agente de contratação, não faculdade. No segundo caso, apontaram-se irregularidades em contratações e o descumprimento do dever de divulgação ativa, completa e tempestiva no portal de transparência, hipótese que o vereador comprova com captura datada da página oficial.

8.6 Instrução probatória: o que juntar e como

A qualidade da representação é determinada pela prova. Um conjunto documental bem organizado permite ao analista da Corte reconstruir a irregularidade sem diligências adicionais, o que encurta o processo e aumenta a chance de cautelar. Cada documento deve trazer data de captura e origem identificada, e ser referido na narrativa pelo mesmo número do rol. Convém ainda conferir os limites aplicáveis: os valores de dispensa da Lei nº 14.133/2021 foram monetariamente atualizados pelo Decreto nº 12.807/2025, cabendo consultar os

59. Lei nº 14.133/2021, art. 23. O Decreto nº 7.983, de 08/04/2013, alterado pelo Decreto nº 11.997/2024, fixa regras e critérios do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados com recursos da União.

montantes vigentes antes de alegar fracionamento; e as alterações quantitativas observam os arts. 124 e 125 da mesma lei — vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado, ou cinquenta por cento na reforma de edifício ou de equipamento.⁶⁰

CHECKLIST — INSTRUÇÃO PROBATÓRIA DA REPRESENTAÇÃO

1. Extrato do Portal Nacional de Contratações Públicas contendo edital, ata de registro de preços, contrato e termos aditivos, com data e hora de captura.
2. Certidão ou captura demonstrando a *ausência* de publicação, quando a irregularidade for a inexistência de divulgação obrigatória.
3. Planilha orçamentária da obra com composições de custo unitário e demonstrativo do BDI adotado.
4. Tabela comparativa entre os preços contratados e o referencial oficial (SINAPI, SICRO ou tabela estadual de referência), com a data-base utilizada.
5. Boletins de medição assinados, com identificação do fiscal e do responsável técnico.
6. Anotação de responsabilidade técnica do responsável pela execução e do fiscal do contrato.
7. Diário de obra, integral, inclusive as folhas em branco ou faltantes — a lacuna é a prova.
8. Fotografias datadas e georreferenciadas do canteiro, com descrição do ponto retratado.
9. Pedido de acesso à informação com número de protocolo, resposta integral recebida e demonstração do prazo vencido, quando houver omissão.
10. Comprovação da conta bancária exclusiva e do plano de trabalho previamente aprovado, quando a obra decorrer de transferência especial de emenda parlamentar.
11. Rol final numerado, com origem, data e forma de obtenção de cada documento.

8.7 Escolher o destinatário: Tribunal de Contas, Ministério Público e notícia-crime

Errar o destinatário custa tempo e desgasta o mandato. Ao Tribunal de Contas dirige-se a irregularidade financeira e de gestão — sobrepreço, medição de serviço não executado, contratação sem amparo, ausência de publicação —, com pedido de correção, imputação de débito e multa. Ao Ministério Público dirige-se a hipótese de improbidade, que exige demonstração de **dolo** e enquadramento em conduta expressamente prevista em lei. À autoridade policial ou ao órgão ministerial com atribuição criminal endereça-se a notícia-crime, inclusive quanto aos crimes de responsabilidade do prefeito do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 — entre eles desviar verbas públicas e dispensar licitação fora das hipóteses legais —, reservando-se ao julgamento da Câmara Municipal as infrações político-administrativas do art. 4º do mesmo diploma.⁶¹

60. Decreto nº 12.807, de 29/12/2025 (DOU de 30/12/2025), que atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021: cuida-se de atualização monetária de valores e limites, e não de norma sobre regime de execução de obras.

O regime da improbidade tornou-se mais exigente, e ignorá-lo produz arquivamentos previsíveis. Levar erro meramente formal ao Ministério Público, ou sobrepreço mal instruído ao juízo criminal, enfraquece as denúncias futuras. Cada peça tem seu foro, sua prova e seu tempo próprio.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, ADIs 7156 e 7236 (Lei nº 14.230/2021 — improbidade administrativa), Rel. Min. André Mendonça (ADI 7156) e Rel. Min. Alexandre de Moraes (ADI 7236), Plenário, julgamento conjunto concluído em 01/07/2026 (sessões de 24 e 25/06/2026).

O Plenário declarou inconstitucional a parte do art. 23, § 5º, que reduzia pela metade o prazo após causa interruptiva: a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos. Derrubou a exigência de parecer prévio e obrigatório do Tribunal de Contas para apuração do dano (art. 17-B, § 3º), que pode ser apurado no próprio processo judicial. E manteve a exigência de **dolo**, a taxatividade do rol do art. 11 e a proteção ao agente que adota interpretação jurídica defensável amparada em jurisprudência consolidada.

QUADRO 8.2 — MATRIZ DE DESTINATÁRIOS, OBJETO E PEDIDO

Destinatário	Objeto típico	Prova nuclear	Pedido
Tribunal de Contas	Sobrepreço, medição indevida, contratação sem amparo, ausência de publicação, fracionamento	Planilha comparada a referencial oficial; extrato do portal; boletins de medição	Cautelar de suspensão, determinação corretiva, imputação de débito e multa
Ministério Público (cível)	Improbidade administrativa	Elementos de dolo e conduta enquadrada em tipo legal expresso	Instauração de inquérito civil e, se for o caso, ação de improbidade
Autoridade policial / MP criminal	Crimes do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 e delitos correlatos	Documentos que evidenciem desvio, falsidade ou dispensa indevida	Instauração de inquérito policial ou procedimento investigatório
Câmara Municipal	Infrações político-administrativas (art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967); julgamento das contas para os fins do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990	Autos do processo de contas e parecer prévio do Tribunal de Contas	Instauração de procedimento próprio; deliberação sobre o parecer prévio
Controladoria interna	Falhas sanáveis na primeira e na segunda linhas de defesa	Documentos do processo administrativo de contratação	Correção interna antes da consolidação do dano

61. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. Sobre a independência das instâncias, ver também DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

CASO PRÁTICO (HIPOTÉTICO)

Em município hipotético, a reforma de hospital municipal apresenta BDI acima do referencial adotado no orçamento de referência, três boletins de medição sem a correspondente anotação de responsabilidade técnica, diário de obra com páginas em branco e contrato não localizado no Portal Nacional de Contratações Públicas. O gestor respondeu parcialmente ao pedido fundado na Lei de Acesso à Informação e silenciou quanto aos termos aditivos. O pagamento da medição seguinte está agendado para a semana subsequente. Encaminhamento sugerido: (i) protocolar recurso da resposta parcial da Lei de Acesso à Informação, preservando a prova da omissão; (ii) representar ao Tribunal de Contas com pedido cautelar de suspensão do pagamento da medição especificamente identificada, quantificando o valor a preservar e demonstrando o sobrepreço pelo confronto com o referencial oficial; (iii) sustentar, como vício autônomo, a ausência de publicação, que compromete a eficácia do contrato; (iv) reservar a comunicação ao Ministério Público para o momento em que houver elementos de dolo, evitando remessa prematura; (v) não formular notícia-crime enquanto a prova documental não indicar fato típico determinado.

CHECKLIST — SEQUÊNCIA DE ATUAÇÃO DO VEREADOR

1. Reunir e datar a documentação disponível em fontes públicas, começando pelo Portal Nacional de Contratações Públicas.
2. Formular pedido de acesso à informação para o que não estiver publicado, requerendo documento e não opinião, com registro do protocolo.
3. Contar o prazo de vinte dias e, havendo negativa ou omissão, recorrer em dez dias à autoridade superior.
4. Verificar se a via colegiada é viável: requerimento aprovado em Plenário ou por comissão tem força impositiva que o pedido individual não tem.
5. Confrontar preços com o referencial oficial de custos e quantificar o prejuízo potencial em reais.
6. Redigir a representação conforme o Quadro 8.1, com rol documental numerado.
7. Formular pedido cautelar dirigido a ato determinado, admitindo suspensão parcial quando isso bastar para conter o dano.
8. Avaliar, só então, a comunicação ao Ministério Público e a eventual notícia-crime, segundo a matriz do Quadro 8.2.
9. Acompanhar o processo, atender às intimações e requerer ciência do resultado.

RESUMO EXECUTIVO

- A EC nº 139/2026 alterou o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal, estabelecendo os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo.

- Na ADPF 982/PR, o STF fixou que compete aos Tribunais de Contas julgar as contas de gestão do prefeito ordenador de despesas, com imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal.
- A ADPF 982/PR não restringiu o Tema 835 "às contas de governo": o Tema 835 segue abrangendo contas de governo e de gestão, tendo a ADPF delimitado apenas a finalidade eleitoral do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990.
- A requisição impositiva de informações é poder colegiado (ADI 3.046/SP; ADI 4.700/DF); ao vereador isolado restam, como vias eficazes, o pedido da Lei nº 12.527/2011 (RE 865.401/MG) e a representação ao Tribunal de Contas.
- Segundo a Consulta TCE/MG nº 1.184.838, a participação de vereador em conselho municipal de natureza executiva, em regra — e não em caráter absoluto —, contraria a separação de Poderes e compromete o controle externo.
- A publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas é condição de eficácia do contrato (arts. 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021); sua ausência é vício autônomo e de prova simples.
- Nas obras oriundas de emendas parlamentares, a ADPF 854/DF e as ADIs 7688, 7695 e 7697 impõem rastreabilidade, conta exclusiva para transferências especiais e prévia aprovação do plano de trabalho.
- O pedido cautelar exige plausibilidade demonstrada por confronto com referencial oficial de custos e perigo na demora demonstrado factualmente, com quantificação em reais; o Processo TCE/MG nº 1.210.600 confirma que a suspensão pode ser parcial, restrita a itens determinados.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Explique, em até cinco linhas, por que é incorreto afirmar que a ADPF 982/PR restringiu o Tema 835 da repercussão geral "às contas de governo".
2. Assinale a alternativa correta sobre o poder de requisição de informações ao Poder Executivo municipal: (a) a Lei Orgânica pode conferir a qualquer vereador, individualmente, poder de requisição impositiva; (b) o poder de requisição impositiva é dos órgãos colegiados da Casa, ressalvada a atuação do parlamentar em representação da Casa ou de comissão; (c) o vereador não tem qualquer via individual de acesso a documentos públicos; (d) o requerimento individual não deliberado obriga o Executivo a responder em vinte dias.
3. Um vereador pretende requerer medida cautelar ao Tribunal de Contas para suspender integralmente uma ata de registro de preços, mas o sobrepreço foi identificado em apenas dois de doze itens. Descreva, em até cinco linhas, como o pedido deve ser formulado e por quê.

4. Assinale a alternativa correta quanto ao entendimento firmado nas ADIs 7156 e 7236: (a) foi afastada a exigência de dolo para a configuração do ato de improbidade; (b) tornou-se obrigatório o parecer prévio do Tribunal de Contas para apuração do dano; (c) mantiveram-se a exigência de dolo, a taxatividade do rol do art. 11 e a proteção ao agente que adota interpretação jurídica defensável amparada em jurisprudência consolidada; (d) a prescrição intercorrente passou a correr pela metade do prazo após causa interruptiva.
5. Indique quatro documentos que não podem faltar na instrução de uma representação por sobrepreço em obra pública municipal e justifique, para cada um, a função probatória que desempenha.

Gabarito comentado: 1) Porque o Tema 835 continua a abranger as contas de prefeito tanto de governo quanto de gestão; o que a ADPF 982/PR delimitou foi a finalidade eleitoral do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990, atribuindo ao Tribunal de Contas a imputação de débito e as sanções fora da esfera eleitoral, sem necessidade de ratificação camarária. Há congruência, e não superação, entre os julgados. 2) Alternativa (b), conforme a ADI 3.046/SP, que ressalva expressamente a atuação em representação da Casa ou de comissão; a alternativa (a) contraria a ADI 4.700/DF, e a (c) contraria o RE 865.401/MG, que assegura ao parlamentar, na condição de cidadão, o direito fundamental de acesso à informação. 3) O pedido deve identificar os itens específicos atingidos e requerer suspensão parcial, quantificando o prejuízo potencial e demonstrando o sobrepreço por confronto com referencial oficial de custos; medida cirúrgica é menos gravosa, preserva a continuidade dos serviços regulares e tende a ser deferida, como se verificou no Processo TCE/MG nº 1.210.600, em que a suspensão alcançou apenas os itens 5 e 9 da ata. 4) Alternativa (c); as demais são incorretas porque o dolo foi mantido, o parecer prévio obrigatório do Tribunal de Contas foi afastado e a prescrição intercorrente reinicia integralmente por oito anos, com teto global de vinte anos. 5) Espera-se a indicação, entre outros, de: planilha orçamentária com composições e BDI (permite reconstruir o preço), tabela comparativa com referencial oficial de custos e sua data-base (demonstra o sobrepreço por parâmetro objetivo), boletins de medição assinados (vinculam o serviço pago ao serviço atestado) e extrato datado do Portal Nacional de Contratações Públicas (comprova o instrumento contratual e a eficácia ou a ausência de publicação).

LEITURA COMPLEMENTAR

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

CONCLUSÃO

O percurso destes oito módulos cobriu o ciclo completo da obra pública municipal: a competência de quem fiscaliza, o planejamento que antecede a contratação, a licitação que a viabiliza, o preço que a mede, a execução que a entrega, a paralisação que a interrompe, a responsabilidade que dela decorre e a comunicação institucional que converte o achado do parlamentar em consequência jurídica. Nenhuma dessas etapas se sustenta sozinha, e é justamente por isso que o controle fragmentado — aquele que só olha para o contrato, ou só para a medição, ou só para a prestação de contas anual — falha com tanta regularidade.

Oito pilares organizam esse ciclo: competência, planejamento, contratação regular, preço justo, execução medida, correção tempestiva, responsabilização proporcional e comunicação institucional. Vale insistir num ponto que atravessou todos os módulos: a obra irregular quase sempre nasce de uma falha de planejamento que nenhum dos pilares seguintes conseguiu corrigir. Projeto básico deficiente produz aditivo; aditivo sem causa produz sobrepreço; sobrepreço produz medição inflada; medição inflada produz pagamento indevido. Quando o Tribunal de Contas chega, a cadeia inteira já se fechou. Antecipar-se a ela é a função que a Constituição atribuiu à Câmara Municipal.

Há, ainda, uma dimensão ética do controle parlamentar que nenhum manual substitui, e que vale reiterar ao fim do percurso. A representação bem instruída — com o documento anexado, a planilha comparada, o dispositivo indicado e o pedido cautelar corretamente formulado — produz decisão. A denúncia genérica, construída sobre suspeita e amplificada antes da instrução, produz desgaste institucional, expõe o parlamentar à responsabilização por denúncia caluniosa e enfraquece sua credibilidade nas vezes seguintes, quando o caso for realmente sólido. Dominar o procedimento é, no fim das contas, o que converte convicção política em ato de controle juridicamente eficaz — e é esse tipo de atuação que a jurisprudência recente tem prestigiado.

Resta o encaminhamento prático, que pode começar já na próxima sessão legislativa. Primeiro, levante no Portal Nacional de Contratações Públicas todas as obras contratadas pelo município nos últimos vinte e quatro meses, com valores, prazos e situação de execução. Segundo, requeira pela Lei de Acesso à Informação o projeto básico, a planilha orçamentária e os boletins de medição das três maiores. Terceiro, proponha à Casa a criação de uma comissão permanente de acompanhamento de obras — porque o requerimento colegiado é o instrumento que o Executivo não pode legitimamente recusar, e é ele que transforma iniciativa individual em ato de controle externo com força vinculante.

FUNDAMENTO NORMATIVO DO ENCAMINHAMENTO

Lei nº 12.527/2011, arts. 10, 11 e 15 — o pedido de informação independe de motivação; a resposta é devida em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa expressa, cabendo recurso no prazo de 10 dias contados da ciência da negativa.

SÍNTESE EM UMA FRASE

O controle da obra pública não se faz no julgamento das contas anuais, mas no canteiro, na planilha e no boletim de medição — e quem chega depois da liquidação da despesa já não fiscaliza: apenas discute ressarcimento.

REFERÊNCIAS

DOCTRINA

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.

LEGISLAÇÃO

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. (Arts. 29, 31, 37, 70, 71 e 75, este último com a redação da Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.)
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026*. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 maio 2026.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.
- BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Lei de Improbidade Administrativa, com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.
- BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece casos de inelegibilidade, com as alterações da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso à Informação.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com a alteração da Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023*. Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde.

BRASIL. *Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013*. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. (Alterado pelo Decreto nº 11.997, de 2024.)

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

JURISPRUDÊNCIA — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 982/PR*. Relator: Min. Flávio Dino. Plenário, unânime. Sessão virtual de 14 a 21 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF e Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, 7695 e 7697*. Relator: Min. Flávio Dino. Plenário. Cautelares referendadas em 16 de agosto e 3 de dezembro de 2024; mérito em 19 de dezembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7156 e 7236*. Relatores: Min. André Mendonça e Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento conjunto concluído em 1º de julho de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6890/DF*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Plenário. Sessão virtual de 30 de agosto a 6 de setembro de 2024. DJe de 18 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.700/DF*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.046/SP*. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Plenário. Julgado em 15 de abril de 2004. DJ de 28 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 848.826 (Tema 835)*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso; Redator para o acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Plenário. Julgado em 10 de agosto de 2016. DJe de 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 729.744 (Tema 157)*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 10 de agosto de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 865.401/MG (Tema 832)*. Relator: Min. Dias Toffoli. Plenário. Julgado em 25 de abril de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 852.475/SP (Tema 897)*. Relator: Min. Alexandre de Moraes; Redator para o acórdão: Min. Edson Fachin. Plenário. Julgado em 8 de agosto de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL (Tema 899)*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 20 de abril de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR (Tema 1.199)*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 18 de agosto de 2022.

JURISPRUDÊNCIA — SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 2.211.999/SP*. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 10 de fevereiro de 2026, publicado em 26 fev. 2026.

JURISPRUDÊNCIA — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.134/2023 — Plenário*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 18 de outubro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.206/2024 — Plenário*. Relator: Min. Antonio Anastasia. Sessão de 16 de outubro de 2024. (Fiscobras 2024.)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 6.138/2025 — Primeira Câmara*. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Sessão ordinária de 26 de agosto de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.541/2025 — Plenário*. Relator: Min. Jorge Oliveira. Sessão de 22 de outubro de 2025. (Fiscobras 2025.)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.747/2025 — Plenário*. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Sessão de 19 de novembro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 605/2026 — Segunda Câmara*. Relator: Min. Antonio Anastasia. Sessão de 10 de fevereiro de 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Painel de Obras Paralisadas*: data-base abril de 2025. Dados apresentados em Comunicação do Presidente, Min. Vital do Rêgo, na sessão plenária de 30 de julho de 2025.

JURISPRUDÊNCIA — TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta nº 1.184.838*. Relator: Cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno, unânime. Sessão de 8 de julho de 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 1.210.600*. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Primeira Câmara. Sessão de 23 de junho de 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Informativo de Jurisprudência nº 333*, de 7 de julho de 2026. (Sessões de 15 a 26 de junho de 2026.)

GLOSSÁRIO

Aditivo contratual

Instrumento que altera o contrato administrativo em vigor, seja quanto ao objeto (quantitativos e serviços), seja quanto ao prazo ou ao valor. Deve ser motivado, formalizado antes do fim da vigência e observar os limites legais de acréscimo e supressão.

Anteprojeto

Peça técnica intermediária entre o estudo técnico preliminar e o projeto básico, exigida sobretudo na contratação integrada, em que define os parâmetros de desempenho e as soluções técnicas mínimas do empreendimento.

BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)

Percentual aplicado sobre o custo direto da obra para cobrir despesas indiretas, tributos, riscos, garantias e lucro do contratado. Percentuais fora das faixas de referência usualmente admitidas exigem justificativa técnica expressa no processo.

Boletim de medição

Documento que registra, por período, os serviços efetivamente executados e sua correspondência com a planilha contratual. É o suporte fático da liquidação da despesa e o principal alvo do controle concomitante.

Contas de gestão

Contas prestadas pelo agente na qualidade de ordenador de despesa, relativas aos atos de administração de recursos públicos. Distinguem-se das contas de governo, de natureza global e política.

Contas de governo

Contas anuais que retratam a execução global dos orçamentos e o cumprimento dos planos de governo, submetidas ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento político do Poder Legislativo.

Controle concomitante

Fiscalização exercida durante a execução do contrato ou da despesa, e não após seu encerramento. É o único capaz de suspender pagamento indevido, corrigir medição inflada e impedir aditivo sem causa.

Controle externo

Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 31, 70 e 71 da Constituição Federal.

Cronograma físico-financeiro

Documento que correlaciona, no tempo, o avanço físico previsto para a obra e os desembolsos correspondentes. O descolamento entre execução física e financeira é indício clássico de pagamento antecipado ou de medição irregular.

Erro grosseiro

Conduta praticada com culpa grave, caracterizada por negligência, imprudência ou imperícia inescusáveis para o padrão de diligência exigível do agente. É o parâmetro de responsabilização do agente público no art. 28 da LINDB e na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Estudo técnico preliminar (ETP)

Documento da fase preparatória que caracteriza a necessidade pública, avalia alternativas de solução e demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação, servindo de base ao termo de referência ou ao projeto básico.

Fiscal do contrato

Agente formalmente designado para acompanhar e atestar a execução do contrato. Responde por atestar serviço não executado ou executado em desconformidade, na medida de sua culpa.

Jogo de planilha

Manipulação deliberada dos *quantitativos* distribuídos entre itens de preço unitário desigual — inflando os itens caros e reduzindo os baratos — de modo a elevar o resultado financeiro do contrato sem alterar o preço global aparente da proposta.

Liquidação da despesa

Estágio da despesa pública em que se verifica o direito adquirido do credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do efetivo cumprimento da obrigação. Antecede obrigatoriamente o pagamento.

Matriz de riscos

Cláusula contratual que aloca objetivamente entre as partes os riscos do empreendimento, definindo quem responde por cada evento e em que medida. Matriz genérica esvazia a alocação e tende a transferir o risco ao erário.

Parecer prévio

Manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Chefe do Executivo. Tem natureza opinativa, e só deixa de prevalecer por deliberação de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas)

Sítio eletrônico oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos das contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021. É a principal fonte pública para o levantamento documental do parlamentar.

Projeto básico

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e permitir a avaliação de seu custo e a definição dos métodos e prazos de execução. Sua deficiência é a origem mais frequente das irregularidades verificadas na execução.

Representação

Petição dirigida ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público noticiando irregularidade e requerendo providências, instruída com documentos e fundamentação. Distingue-se da denúncia genérica pela demonstração objetiva do indício.

SINAPI

Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, referência oficial de preços para orçamentação de obras públicas com recursos federais, nos termos do Decreto nº 7.983/2013.

Sobrepço

Situação em que o preço orçado ou contratado supera o valor de referência do mercado ou das tabelas oficiais. Distingue-se do superfaturamento, que pressupõe o efetivo pagamento acima do devido.

Superfaturamento

Dano ao erário decorrente do pagamento efetivo acima do valor devido, por sobrepreço, por medição de serviço não executado, por alteração indevida de quantitativos ou por qualidade inferior à contratada.

Tomada de contas especial

Processo administrativo instaurado para apurar responsabilidade por dano ao erário, quantificar o débito e identificar os responsáveis, culminando em julgamento pelo Tribunal de Contas competente. A abreviação corrente é TCE, que nesta apostila não se confunde com a sigla dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE/MG).

ANEXO — DISPOSITIVOS LEGAIS DE CONSULTA FREQUENTE

Transcrição dos dispositivos mais utilizados no curso, para consulta rápida durante a leitura. Os textos reproduzem a redação vigente na data de fechamento desta edição.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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. *(Dispositivo igualmente alterado pela Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, que firmou os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo. Consulte-se o texto atualizado no sítio da Presidência da República.)*

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

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

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VIII — aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX — assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X — sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. *(Dispositivo alterado pela Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, que estabeleceu os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.)*

LEI Nº 12.527/2011 — ACESSO À INFORMAÇÃO

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

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

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I — comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta [...]; II — indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III — comunicar que não possui a informação [...].

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

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

DECRETO-LEI Nº 201/1967 — RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I — apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II — utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

V — ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

XIV — negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente.

LEI Nº 8.443/1992 — LEI ORGÂNICA DO TCU

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa [...] aos responsáveis por: I — contas julgadas irregulares de que não resulte débito [...]; II — ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III — ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário [...].



Esta apostila foi composta em Liberation Serif e Liberation Sans,
em formato A4, para o curso *Controle Legislativo da Infraestrutura Municipal*.

1ª edição — agosto de 2026

GÊNESIS · CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA