



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

Poder de Fiscalizar: Obras Públicas e Contratos na Mira do Legislativo

Capacitação para Vereadores, Assessores Parlamentares
e Servidores Municipais

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Especialista em Direito e Administração Pública

Carga horária: 12 horas | Modalidade: Presencial ou EAD

Edição 2026 — atualizada em agosto de 2026

Ficha Técnica

Título	Poder de Fiscalizar: Obras Públicas e Contratos na Mira do Legislativo
Subtítulo	Capacitação para Vereadores, Assessores Parlamentares e Servidores Municipais
Autor e instrutor	Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205. Especialista em Direito e Administração Pública.
Realização	Instituto Global de Administração Pública
Carga horária	12 horas (presencial ou EAD)
Público-alvo	Vereadores, assessores parlamentares e servidores municipais
Edição	1ª edição — agosto de 2026
Base normativa	Constituição Federal de 1988 (com a EC nº 139/2026); Lei nº 14.133/2021; Lei nº 8.429/1992; Lei nº 12.527/2011; LC nº 101/2000; LC nº 102/2008; Decretos nº 7.983/2013, 11.246/2022, 12.807/2025, 12.867/2026 e 13.031/2026
Nota de verificação	Toda a jurisprudência citada nesta apostila foi conferida em fontes oficiais (STF, STJ, TCU, TCE/MG, Diário Oficial da União) e em repositórios jurídicos especializados antes da inclusão. As citações que não puderam ser confirmadas foram suprimidas ou substituídas, conforme registrado no Apêndice A.

Material didático de apoio ao curso homônimo. Reprodução autorizada apenas para os participantes, vedada a comercialização. As transcrições de dispositivos legais e de julgados são literais, na redação vigente em agosto de 2026; súmulas e acórdãos indicados com a data da sessão de julgamento ou da publicação identificada na fonte.

Sumário

Apresentação	4
Objetivos de aprendizagem.....	6
Módulo I — Fundamentos da Obra Pública Municipal	7
Módulo II — Planejamento e Contratação de Obras (Lei 14.133/2021)	17
Módulo III — Orçamento de Obras: SINAPI, BDI e Projeto Básico	25
Módulo IV — Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras.....	32
Módulo V — Aditivos Contratuais e Recebimento de Obras	40
Módulo VI — Superfaturamento, Irregularidades e Responsabilização	47
Módulo VII — Instrumentos de Fiscalização Parlamentar do Vereador	54
Módulo VIII — Acionamento dos Órgãos de Controle: TCE/MG, MP e CGU.....	60
Conclusão geral.....	67
Referências	69
Glossário	72
Anexo Legislativo.....	74
Apêndice A — Nota de verificação jurisprudencial	76

Apresentação

A obra pública é onde o orçamento vira concreto — ou vira prejuízo. É na obra que a decisão política assume forma física: a creche que abre ou não abre as portas, a ponte que liga ou não liga os distritos, a rua que deixa ou não deixa de alagar. O Município é, entre os entes federados, aquele que executa: pavimenta, constrói escolas, ergue postos de saúde, reforma praças. E é também, paradoxalmente, o ente em que o controle costuma ser mais frágil, porque as Câmaras Municipais raramente dispõem de corpo técnico de engenharia e porque a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo é, aqui, mais aguda do que em qualquer outra esfera.

Esta apostila acompanha o curso **Poder de Fiscalizar: Obras Públicas e Contratos na Mira do Legislativo**, do Instituto Global de Administração Pública, e parte de uma convicção que o leitor verá demonstrada capítulo a capítulo: **fiscalizar obra pública não exige formação em engenharia — exige método**. Ler uma planilha orçamentária, comparar um preço unitário com a mediana do SINAPI, conferir se um boletim de medição corresponde ao que se vê no canteiro, somar os aditivos de um contrato e confrontá-los com o limite legal: nada disso está além do alcance de um vereador, de um assessor ou de um servidor municipal que disponha das ferramentas certas e saiba onde procurar.

O momento normativo justifica a atualização deste material. Em 30 de dezembro de 2023 encerrou-se a vigência da Lei nº 8.666/1993 para as novas contratações, e a Lei nº 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — passou a reger integralmente o ciclo da obra pública municipal: planejamento, licitação, contrato, execução, aditivos, recebimento e sanções. A esse marco somaram-se, em 2025 e 2026, alterações relevantes: o Decreto nº 12.807/2025 atualizou os valores de dispensa; o Decreto nº 12.867/2026 reorganizou a manutenção do SINAPI; o Decreto nº 13.031/2026 reformulou o regime do gestor e do fiscal de contrato; e a Emenda Constitucional nº 139/2026 deu nova redação ao art. 31, § 1º, da Constituição. A jurisprudência, por sua vez, moveu-se com intensidade: o Supremo Tribunal Federal consolidou teses sobre o julgamento das contas municipais e sobre a improbidade administrativa, e o Tribunal de Contas da União produziu, entre 2024 e 2026, um conjunto de acórdãos que redesenham a disciplina dos aditivos, das garantias e do orçamento de referência.

O material está organizado em oito módulos, que percorrem o ciclo completo da obra: os fundamentos (Módulo I), o planejamento e a contratação (Módulo II), o orçamento (Módulo III), a fiscalização do contrato (Módulo IV), os aditivos (Módulo V), o superfaturamento e a responsabilização (Módulo VI), os instrumentos parlamentares (Módulo VII) e o acionamento dos órgãos de controle (Módulo VIII). Cada módulo abre com um caso-gancho extraído da prática, desenvolve o conteúdo em linguagem técnica mas acessível, destaca a jurisprudência

verificada em boxes próprios e encerra com resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura complementar.

Um compromisso metodológico deve ser registrado desde logo: **toda a jurisprudência citada nesta apostila foi verificada em fontes oficiais antes de ser incluída.** Os acórdãos, súmulas, temas de repercussão geral e consultas mencionados foram conferidos um a um; as referências que não puderam ser confirmadas foram suprimidas ou substituídas, e o registro completo dessa verificação está no Apêndice A. Em tempos de textos gerados por inteligência artificial e de precedentes que circulam sem conferência, o profissional do controle deve exigir de seu material didático o mesmo rigor que exigirá das peças que produzir.

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205 · Especialista em Direito e Administração Pública

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir o curso, o participante estará apto a:

1. **Ler planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e contrato de obra** sem formação em engenharia, identificando os documentos que provam cada fase do ciclo da obra pública e sabendo onde consultá-los (PNCP, SISOP-MG, Diário Oficial).
2. **Comparar preços com o SINAPI e o SICRO** e reconhecer as figuras do sobrepreço, do superfaturamento e do jogo de planilha, aplicando a metodologia de detecção consolidada pelo Tribunal de Contas da União.
3. **Analisar termos aditivos e boletins de medição** à luz dos arts. 124 a 141 da Lei nº 14.133/2021, calculando corretamente o limite de 25% (ou 50%) e identificando a transfiguração vedada do objeto.
4. **Redigir requerimento de informação e representação** com fundamento normativo correto, pedido determinado e prova documental organizada.
5. **Acionar o TCE/MG, o Ministério Público e a CGU** com a prova certa e o pedido certo, compreendendo a competência e o efeito próprio de cada órgão.
6. **Usar ferramentas digitais e inteligência artificial com segurança jurídica**, conferindo toda citação normativa e jurisprudencial na fonte oficial antes do protocolo.

COMO USAR ESTA APOSTILA

Os **boxes dourados** trazem jurisprudência verificada, com órgão julgador, número, relator (quando identificado) e data. Os **boxes cinza** apresentam casos práticos para debate. Os **quadros pretos** ao final de cada módulo condensam o resumo executivo. As notas de rodapé seguem a NBR 10520/ABNT e remetem às fontes doutrinárias e normativas. O Apêndice A documenta a verificação de cada julgado citado.



MÓDULO I

Fundamentos da Obra Pública Municipal

Caso-gancho — O Município que pagou por uma obra que nunca existiu

Um município de médio porte contratou, por R\$ 2,3 milhões, a reforma de uma escola. Doze meses após o pagamento integral, os pais dos alunos denunciaram: a escola continuava exatamente igual. A auditoria encontrou ausência de projeto básico, medições assinadas sem visita ao local e um fiscal designado que nunca esteve no canteiro. Tudo foi licitado, empenhado, liquidado e pago — e nenhum vereador perguntou, em sessão, o que estava sendo construído.

Como isso poderia ter sido evitado? Esse é o ponto de partida do Módulo I.

1.1 O conceito legal de obra pública — e por que ele importa

A definição legal de obra não é uma questão acadêmica: ela decide o regime jurídico inteiro da contratação. Do enquadramento do objeto como obra ou como serviço de engenharia decorrem a modalidade licitatória cabível, o instrumento de planejamento exigido (projeto básico ou termo de referência), os limites de dispensa por valor, os prazos mínimos de divulgação do edital e até os parâmetros do orçamento de referência. Enquadrar errado na origem contamina, em cascata, o edital, o contrato, a medição e o pagamento.

A Lei nº 14.133/2021 define obra no art. 6º, XII, como a atividade “*privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente [...] que inova o espaço físico da natureza*” — em síntese, a intervenção que **inova o espaço físico** ou altera substancialmente o imóvel. O serviço de engenharia (art. 6º, XXI), ao contrário, obtém utilidade **sem inovar o espaço**: mantém, conserva, repara. A construção de uma creche, de uma ponte ou de uma pavimentação nova é obra; a manutenção predial, o tapa-buraco e a conservação de vias são serviços de engenharia. A doutrina clássica já apontava nessa direção: para Hely Lopes Meirelles, obra pública é toda realização material a cargo da Administração



ou de seus delegados,¹ conceito que a lei nova refinou ao adotar o critério da inovação do espaço físico.

Quadro 1 — Obra pública × serviço de engenharia: consequências jurídicas

Critério	Obra (art. 6º, XII)	Serviço de engenharia (art. 6º, XXI)
Efeito	inova o espaço físico ou altera o imóvel	obtem utilidade sem inovar o espaço
Exemplo	construção de creche, ponte, pavimentação nova	manutenção predial, tapa-buraco, conservação
Instrumento	projeto básico e projeto executivo	termo de referência
Dispensa (2026)	até R\$ 130.984,20 (art. 75, I)	até R\$ 65.492,11 (art. 75, II)

Os valores de dispensa indicados no quadro são os vigentes desde 1º de janeiro de 2026, fixados pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que atualizou monetariamente os limites da Lei nº 14.133/2021 e revogou o decreto de atualização anterior (Decreto nº 12.343/2024).² Para o vereador, o dado prático é imediato: obra contratada por dispensa em valor superior ao teto, ou despesa fracionada para caber no limite, é irregularidade que se demonstra com dois documentos — o contrato e a tabela do decreto.

1.2 O diagnóstico nacional: obras inacabadas e o custo do descaso

A dimensão do problema que este curso enfrenta foi quantificada pelo Tribunal de Contas da União. Em levantamento divulgado em 30 de julho de 2025, o TCU informou que, das 22.621 obras financiadas com recursos federais mapeadas, 11.469 estavam paralisadas — **50,7% do total**. As áreas de educação e saúde concentravam 8.053 obras paradas, o equivalente a 70% das paralisações. E o Tribunal destacou nominalmente quatro estados — Maranhão, Bahia, Pará e **Minas Gerais** — que, juntos, somavam quase quatro mil obras inacabadas.³

A Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, no capítulo dedicado à gestão das obras paralisadas (ciclo 2024), agrega o dado financeiro: os empreendimentos paralisados já haviam consumido cerca de R\$ 9 bilhões e demandariam **R\$ 29,4 bilhões adicionais** para serem concluídos.⁴ Cada obra parada é dinheiro público imobilizado sem retorno social: a

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, atualizações sucessivas. No mesmo sentido, do autor, *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

2. 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. Vigência a partir de 1º/01/2026.

3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Metade das obras financiadas com recursos federais estão paradas*. Notícia institucional, 30 jul. 2025. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

4. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal — Gestão das obras paralisadas (ciclo 2024)*. Disponível em: sites.tcu.gov.br/listadealtorisco.



fundação exposta à chuva deteriora, o contrato rescindido gera litígio, a relicitação custa mais caro do que teria custado concluir.

Em Minas Gerais, o controle estadual dispõe de um critério objetivo para identificar o problema: na fiscalização que realiza sobre os dados do SISOP-MG (Sistema Informatizado de Obras Públicas), o TCE/MG considera **indício de paralisação o contrato em andamento cujos pagamentos não foram informados ao Tribunal nos últimos 180 dias**.⁵ Esse critério é uma ferramenta valiosíssima para o vereador: a consulta ao SISOP-MG é pública e permite verificar, sem depender do Executivo, quais contratos do próprio município estão sem pagamento informado há mais de seis meses.

1.3 O ciclo completo de uma obra pública

Toda obra pública percorre seis fases: **planejar, licitar, contratar, executar, medir e pagar, receber**. Cada fase produz documentos próprios — e cada documento é uma oportunidade de fiscalizar. Quem conhece o ciclo sabe o que pedir, a quem pedir e em que momento pedir. A fiscalização eficaz não espera a obra ficar pronta (ou parada): acompanha o ciclo desde o planejamento.

Quadro 2 — As fases da obra e os documentos que as provam

Fase	Documento que a prova	Onde o vereador consulta
Planejar	ETP, projeto básico, orçamento com ART	processo administrativo e PCA
Licitar	edital, propostas, ata e homologação	PNCP e Diário Oficial
Contratar	contrato e garantias	PNCP (art. 94)
Executar	diário de obras, ART, boletins de medição	requerimento de informação
Medir e pagar	boletins, liquidação, ordem cronológica	requerimento e Portal da Transparência
Receber	termo provisório e termo definitivo	PNCP, art. 94, § 3º

1.4 A fase de planejamento: dever legal, não mera formalidade

Na sistemática da Lei nº 14.133/2021, planejar deixou de ser recomendação de boa gestão e virou **requisito de validade** da contratação. O art. 18 da lei estabelece que a fase preparatória “é caracterizada pelo planejamento” e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, exigindo, entre outros elementos: a descrição da necessidade fundamentada em estudo técnico preliminar (inciso I), a definição do objeto —

5. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Fiscalização de obras paralisadas com base no SISOP-MG: notícia institucional de 28 abr. 2023 (critério dos 180 dias sem pagamento reportado). A remessa obrigatória dos dados de obras ao SISOP-MG é instituída pela IN TCE/MG nº 01/2019.

que, em obra, se faz por projeto básico —, as condições de execução e pagamento, as garantias exigidas e os critérios de recebimento. Sem esse conjunto, a licitação nasce viciada e o contrato herda o vício.

A jurisprudência recente do TCU reforçou a centralidade do planejamento também no aspecto da alocação de riscos. Ao examinar matrizes de risco em obras públicas, o Tribunal recomendou um conjunto de diretrizes que incluem a compatibilização da matriz com o regime de execução contratual e a sua submissão prévia à análise técnica e jurídica antes da publicação do edital, com atenção à aplicabilidade concreta ao empreendimento.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1182/2025 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler, auditoria em obras regidas pela Lei 14.133/2021). O TCU recomendou diretrizes para a elaboração de matrizes de riscos, entre elas: “*compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual*”, não sendo adequada a simples transposição de modelos de contratação integrada para empreitadas por preço unitário, e “*submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento*” (Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 506/2025).

1.5 Projeto básico e projeto executivo: distinção e obrigatoriedade

O **projeto básico** (art. 6º, XXV) é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para **definir e dimensionar** a obra: ele precede o edital, sustenta o orçamento e fundamenta o critério de aceitabilidade de preços. O **projeto executivo** (art. 6º, XXVI) **detalha as soluções** do projeto básico para permitir a execução completa sem imprevisto — e pode, nos termos da lei, ser desenvolvido concomitantemente à execução, desde que autorizado pela Administração.

A distinção tem uma consequência de controle que o Tribunal de Contas da União cristalizou em súmula ainda vigente: nem a revisão do projeto básico nem a elaboração do projeto executivo podem servir para transformar o objeto contratado em outro.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Súmula TCU nº 261 (vigente): “*Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.*” A vedação encontra hoje correspondência no art. 126 da Lei nº 14.133/2021.

1.6 Os atores de uma obra pública municipal

A Lei nº 14.133/2021 e o Decreto federal nº 11.246/2022 (alterado pelo Decreto nº 13.031/2026) desenham uma estrutura de agentes com funções segregadas. Conhecê-la permite ao vereador saber **quem responde pelo quê** — e endereçar corretamente requerimentos, convocações e representações.

Quadro 3 — Atores da obra pública municipal e suas responsabilidades

Ator	O que faz
Autoridade competente	autoriza a contratação e designa os agentes; responde pela governança do processo
Agente de contratação	conduz a fase externa da licitação, a partir da publicação do edital
Gestor do contrato	coordena a fiscalização, as alterações e as sanções; realiza o recebimento definitivo (Decreto 11.246/2022, art. 25)
Fiscal técnico e setorial	acompanha a execução no canteiro e realiza o recebimento provisório
Controle interno	verifica a conformidade e alimenta o SICOM e o SISOP-MG
Vereador e Câmara	controle externo: requer, convoca, representa e julga as contas

Sobre o agente de contratação, o TCE/MG fixou orientações relevantes em resposta a consulta de 2025: a condução por agente de contratação não abarca necessariamente os procedimentos de contratação direta, que podem ser executados por outros agentes; o ente pode designar mais de um agente de contratação para licitações distintas; e — este é o ponto central para o controle — **as fases interna e externa da licitação devem ser conduzidas por agentes públicos diferentes**, em observância ao princípio da segregação de funções.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Consulta nº 1.160.702 (Tribunal Pleno, sessão de 29/10/2025, Rel. Conselheiro em exercício Licurgo Mourão). Tese: “A legislação determina que as fases interna e externa da licitação sejam conduzidas por agentes públicos diferentes, em observância ao princípio da segregação de funções, devendo o agente de contratação atuar no certame a partir da publicação do edital.” (Informativo de Jurisprudência TCE/MG nº 320.)

Do mesmo princípio da segregação de funções decorre uma orientação prática consagrada no controle de obras — presente, por exemplo, nas diretrizes de fiscalização dos Tribunais de Contas: **quem elabora o projeto não deve fiscalizar a própria execução**, sob pena de o



controlador controlar a si mesmo. O município que concentra no mesmo servidor a autoria do projeto, o orçamento e a fiscalização da obra elimina, na prática, qualquer chance de o erro ser detectado internamente.

1.7 O marco legal das obras públicas municipais

Quadro 4 — Normas que regem a obra municipal

Norma	O que rege na obra municipal
CF, arts. 31 e 37	controle externo pela Câmara e princípios da Administração
Lei 14.133/2021	vigente para todo contrato novo desde a revogação da Lei 8.666/1993 (30/12/2023)
LC 101/2000 — LRF	adequação orçamentária, restos a pagar e disponibilidade de caixa
Decreto 7.983/2013	orçamento de referência com SINAPI (mediana) e SICRO — alterado pelo Decreto 12.867/2026
Decreto 11.246/2022	gestor e fiscal de contrato — alterado pelo Decreto 13.031/2026
Lei 12.527/2011 — LAI	acesso a contratos e medições; art. 8º, § 1º, V: dados de acompanhamento de obras
Lei 8.429/1992 e LC 102/2008	improbidade administrativa e Lei Orgânica do TCE/MG (denúncia: arts. 65 a 67)
IN TCE/MG nº 01/2019	remessa obrigatória de dados de obras ao SISOP-MG

REGRA DE TRANSIÇÃO — ART. 176 DA LEI 14.133/2021

Municípios com até 20 mil habitantes dispõem de prazo estendido — até 1º de abril de 2027, na redação dada pela legislação de prorrogação — para cumprir determinadas obrigações, como a licitação sob a forma eletrônica preferencial e as regras de divulgação em sítio eletrônico oficial. A transição, porém, não os exime das regras materiais da lei: o planejamento, o orçamento de referência, os limites de aditivo e o regime de sanções aplicam-se integralmente.

1.8 O papel constitucional do vereador na fiscalização de obras

O vereador é **fiscal nato** da obra pública — por dever constitucional, não por concessão do Executivo. O art. 31, *caput*, da Constituição Federal é expresso: “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.” A fiscalização não depende de autorização do Prefeito nem de maioria na Câmara; decorre diretamente da Constituição e do regimento interno, e alcança a legalidade, a legitimidade, a economicidade e

o resultado da obra (CF, art. 70, aplicável por simetria). Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o controle do Legislativo sobre o Executivo é instrumento indispensável da separação de poderes,⁶ e é exatamente essa a arquitetura que o art. 31 reproduz no plano municipal.

Em 2026, o texto constitucional foi atualizado: a **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**, deu nova redação ao art. 31, § 1º, para dispor que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, “*vedada sua extinção, criação ou instalação*” — constitucionalizando, assim, a estabilidade do desenho atual do sistema de contas.⁷

O dever de fiscalizar tem, ainda, um corolário de independência que o TCE/MG explicitou em 2026: o vereador não deve integrar conselhos municipais de natureza executiva, porque a acumulação compromete precisamente a sua capacidade de fiscalizar.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Consulta nº 1.184.838 (Tribunal Pleno, sessão de 08/07/2026, Rel. Conselheiro Agostinho Patrus, decisão unânime). A participação de vereadores em conselhos municipais de natureza executiva “*contraria o princípio da separação e da harmonia entre os Poderes*” e é incompatível com as atribuições do Poder Legislativo, “*especialmente as funções de fiscalização e de controle externo sobre os atos do Poder Executivo*” (fundamentos: art. 2º da CF e art. 6º da Constituição mineira).

1.9 A Câmara Municipal como órgão de controle externo: o julgamento das contas

Cabe à Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas. A relação entre o parecer do Tribunal e a decisão da Câmara foi definitivamente equacionada pelo Supremo Tribunal Federal em duas teses de repercussão geral firmadas na mesma sessão plenária de 10 de agosto de 2016 — e que todo vereador deveria conhecer de cor, porque delimitam a mais importante de suas competências.

6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, edições sucessivas.

7. BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Dá nova redação ao art. 31, § 1º, e ao art. 75 da Constituição Federal.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STF (REPERCUSSÃO GERAL)

Tema 157 — RE 729.744/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016). Tese: *“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.”*

Tema 835 — RE 848.826 (Rel. Min. Roberto Barroso, Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016). Tese: *“Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.”*

Três consequências práticas: **(i)** o parecer do TCE/MG é técnico e opinativo — a decisão, política e jurídica, é da Câmara; **(ii)** o parecer prévio só deixa de prevalecer por deliberação de **dois terços** dos vereadores; **(iii)** o silêncio da Casa não julga nada — **não existe aprovação ficta** das contas por decurso de prazo. A Câmara que engaveta o parecer não está aprovando as contas do Prefeito: está descumprindo o próprio dever constitucional de julgá-las.

1.10 Instrumentos constitucionais e regimentais do vereador

Quadro 5 — Caixa de ferramentas do vereador fiscalizador

Instrumento	Para que serve
Requerimento de informação	instrumento central: pede documento certo, com prazo regimental e destinatário definido
Pedido pela LAI	prazo de 20 dias, prorrogável por 10 (Lei 12.527/2011, art. 11); serve ao vereador como a qualquer cidadão
Visita técnica e diligência	vistoria com registro fotográfico datado e relatório assinado
Audiência pública	convoca gestor, fiscal e engenheiro para explicar a obra em ata
Comissão Parlamentar de Inquérito	fato determinado, prazo certo e assinatura de um terço da Casa
Representação ao controle	TCE/MG, Ministério Público e CGU (quando houver recurso federal)

Cada um desses instrumentos será examinado em profundidade no Módulo VII. O que importa fixar desde já é a lógica que os une: **fiscalização sem registro é invisível, e prova sem data não é prova**. O vereador que fiscaliza profissionalmente protocola tudo por escrito, guarda números de protocolo, baixa contratos e aditivos do PNCP salvando a data do acesso, fotografa a obra com data e ponto de referência repetível, compara o boletim de medição com



o cronograma físico-financeiro e registra em ata cada resposta — e cada silêncio — do Executivo.

- ✓ Protocole todo pedido por escrito e guarde o número do protocolo.
- ✓ Baixe o contrato e os aditivos no PNCP e salve o arquivo com a data do acesso.
- ✓ Fotografe a obra com data, ponto de referência e ângulo repetível.
- ✓ Compare o boletim de medição com o cronograma físico-financeiro do contrato.
- ✓ Registre em ata da Câmara cada resposta e cada silêncio do Executivo.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO I

1. Obra inova o espaço físico; serviço de engenharia, não — e o enquadramento define todo o regime jurídico da contratação, inclusive os tetos de dispensa de 2026 (R\$ 130.984,20 e R\$ 65.492,11 — Decreto 12.807/2025).
2. A Lei 14.133/2021 rege as contratações novas desde 30/12/2023; a Lei 8.666/1993 sobrevive apenas nos contratos antigos.
3. Metade das obras federais mapeadas estava paralisada em 2025 (50,7% — TCU); MG está entre os quatro estados críticos, e o TCE/MG considera indício de paralisação o contrato sem pagamento informado ao SISOP-MG por 180 dias.
4. Planejar é requisito de validade: ETP, projeto básico, orçamento com ART e matriz de riscos analisada antes do edital (Acórdão TCU 1182/2025).
5. A Câmara julga as contas; o parecer do TCE/MG é opinativo, só cai por 2/3 e não existe aprovação ficta (STF, Temas 157 e 835).

Caso prático — O contrato que ninguém questionou

A Prefeitura licita a reforma de uma escola por R\$ 2,3 milhões. O edital não traz planilha de quantitativos, o projeto básico é uma página com fotos e o contrato é assinado sem cronograma físico-financeiro. Três medições integrais são pagas em noventa dias.

“Quais irregularidades o vereador consegue provar apenas com o edital, o contrato e o PNCP — antes de qualquer perícia de engenharia?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie obra pública e serviço de engenharia à luz do art. 6º, XII e XXI, da Lei nº 14.133/2021, e indique duas consequências jurídicas práticas do enquadramento.
2. Um contrato de pavimentação de R\$ 125 mil foi celebrado por dispensa de licitação em fevereiro de 2026. A contratação é regular? Fundamente com o Decreto nº 12.807/2025.



3. O que significa dizer que não existe “aprovação ficta” das contas do Prefeito? Relacione sua resposta às teses dos Temas 157 e 835 do STF.
4. Explique o critério usado pelo TCE/MG para identificar indício de obra paralisada a partir do SISOP-MG e como o vereador pode utilizá-lo.
5. Por que a participação de vereador em conselho municipal de natureza executiva compromete a função fiscalizadora, segundo a Consulta TCE/MG nº 1.184.838?

LEITURA COMPLEMENTAR

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. · BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. · TCU, *Lista de Alto Risco — Gestão das obras paralisadas* (sites.tcu.gov.br/listadealtorisco). · Informativo de Jurisprudência TCE/MG nº 320 (Consulta 1.160.702).



MÓDULO II

Planejamento e Contratação de Obras Públicas (Lei 14.133/2021)

Caso-gancho — O edital que venceu com uma única proposta

Publicado numa sexta-feira, com o prazo mínimo legal e exigência de atestado de obra idêntica executada nos últimos dois anos, o edital atraiu uma só empresa — que venceu pelo preço estimado, sem desconto algum. Nada foi formalmente ilegal: o vício estava no planejamento, onde a competição já havia sido eliminada antes de a primeira proposta ser aberta.

A fiscalização eficaz começa antes da licitação. É disso que trata o Módulo II.

2.1 A fase preparatória: quem controla o começo controla o resultado

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 enumera o que deve existir **antes** do edital: a necessidade demonstrada em estudo técnico preliminar — na dicção legal, “a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido” (inciso I) —, o objeto definido em projeto básico, as condições de execução e pagamento, as garantias, os critérios de recebimento e o orçamento estimado com as composições de custos unitários. Esse rol não é burocracia decorativa: é a espinha dorsal da contratação, e cada elemento ausente é uma porta aberta para o aditivo corretivo, o sobrepreço e a obra paralisada.

O TCU tem exigido coerência estrita entre o que a Administração diz precisar e o que efetivamente contrata. Em decisão de 2025, o Tribunal assentou que a definição dos requisitos da contratação deve manter “*rigorosa fidelidade às reais características do objeto pretendido*” — no caso concreto, um pregão rotulado como serviços contínuos de engenharia que, na essência, contratava postos de trabalho com dedicação exclusiva de mão de obra.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 2666/2025 – Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia). A definição dos “*requisitos da contratação*” nos termos de referência, em conformidade com o art. 6º, XXIII, “d”, da Lei 14.133/2021, “*deve manter rigorosa fidelidade às reais características do objeto pretendido*”. O rótulo dado ao objeto não pode encobrir contratação de natureza diversa.

2.2 O Plano de Contratações Anual: fiscalização preventiva

O Plano de Contratações Anual (PCA) reúne as contratações que a Administração pretende realizar no exercício seguinte e é divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas — o PNCP, que o art. 174, § 2º, I, da lei manda conter, entre outras informações, os planos de contratações anuais dos entes. Para o vereador, o PCA é um instrumento de antecipação: ele revela **com um ano de antecedência** o que a Câmara só conheceria no edital.

O uso fiscalizatório do PCA é o confronto: PCA *versus* LOA *versus* PPA. Desse cruzamento emergem três achados típicos: a obra sem previsão orçamentária (que não poderá ser regularmente empenhada), a obra repetida (que sugere pagamento em duplicidade ou relicitação de objeto já contratado) e a obra que aparece de repente no edital sem constar de nenhum planejamento — o sintoma clássico da contratação decidida fora de qualquer processo racional de priorização.

Para obras que atravessam exercícios — e a maioria das obras relevantes atravessa —, o TCE/MG fixou orientação específica sobre o suporte orçamentário plurianual.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Consulta nº 986.699 (Tribunal Pleno, sessão de 27/09/2023, Rel. Conselheiro Mauri Torres). Em contratos de obras cuja execução ultrapasse o exercício financeiro, a contratação deve estar prevista no PPA e haver previsão na LDO e na LOA “*relativas a cada exercício ao qual a mesma se estenda, tudo nos limites financeiros previstos no cronograma de execução físico-financeiro*”; a disponibilidade de caixa deve cobrir as parcelas planejadas para o exercício.

2.3 Erros típicos da fase preparatória — o que o vereador deve questionar

- **Projeto básico genérico**, sem planilha de quantitativos e sem ART do autor.
- **Orçamento sem composição de custos unitários**, com itens lançados em “verba”.
- **Ausência de critério de aceitabilidade** de preços unitários e global.
- **Atestado de capacidade técnica desproporcional**, que reduz artificialmente a competição.

- **Fracionamento da despesa** para fugir da modalidade correta ou usar a dispensa por valor.

Sobre o segundo item, a vedação é sumulada: as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico, devem constar dos anexos do edital e das propostas, e **não podem ser indicados mediante a expressão “verba”** ou unidades genéricas (Súmula TCU nº 258, transcrita no Módulo III, onde o tema do orçamento é aprofundado). Item em “verba” é item inauditaível — e item inauditaível é, por definição, incontrolável.

2.4 O orçamento referencial: SINAPI, SICRO e a vedação ao sobrepreço

O preço de referência da obra pública não é opinião do engenheiro orçamentista: é regra legal com hierarquia definida. O art. 23, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021 determina que, no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado seja definido por composições unitárias **menores ou iguais à mediana** do SINAPI (obras em geral) ou do SICRO (infraestrutura de transportes), acrescidas do BDI e dos encargos sociais. A pesquisa de preços local só entra subsidiariamente, com justificativa técnica (art. 8º do Decreto nº 7.983/2013).

Quadro 6 — Sistemas oficiais de referência de preços

Sistema	Onde se aplica	Parâmetro
SINAPI	obras e serviços de engenharia em geral	custos menores ou iguais à mediana
SICRO	infraestrutura de transportes	custos menores ou iguais ao referencial
Pesquisa local	somente com justificativa técnica e vantagem demonstrada	art. 8º do Decreto 7.983/2013

2.5 O BDI e os referenciais da jurisprudência do TCU

O BDI — Bonificações e Despesas Indiretas — é a taxa que, aplicada sobre o custo direto da obra, forma o preço final. Por concentrar lucro e despesas de difícil aferição, é historicamente o esconderijo preferido do sobrepreço. O paradigma de controle é o **Acórdão 2622/2013-Plenário do TCU**, que fixou faixas referenciais por tipo de obra a partir de estudo estatístico, e cujos parâmetros seguem sendo aplicados pela jurisprudência do Tribunal.

Quadro 7 — Faixas referenciais de BDI (Acórdão TCU 2622/2013-Plenário)

Tipo de obra	1º quartil	Médio	3º quartil
--------------	------------	-------	------------

Construção de edifícios	20,34%	22,12%	25,00%
Rodovias e ferrovias	19,60%	20,97%	24,23%
Redes de água, esgoto e correlatas	20,76%	24,18%	26,44%
Energia elétrica	24,00%	25,84%	27,86%
Fornecimento de materiais e equipamentos	11,10%	14,02%	16,80%

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 2622/2013 – Plenário (Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, sessão de 25/09/2013). Fixou as faixas referenciais de BDI por tipo de obra reproduzidas no Quadro 7 e assentou que custos identificáveis e mensuráveis na planilha de custos diretos — como a administração local, o canteiro e a mobilização — não devem integrar a taxa de BDI. **As faixas não são teto automático:** funcionam como referencial de análise, exigindo exame do caso concreto.

Súmula TCU nº 254 (vigente): “O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.”

O Módulo III retomará o BDI em detalhe, com o roteiro prático de análise. O que o leitor deve levar deste tópico é o reflexo condicionado: **BDI acima da faixa do tipo de obra, BDI fechado (sem composição aberta) e BDI com IRPJ/CSLL são três bandeiras vermelhas** que qualquer vereador identifica em minutos com o edital em mãos.

2.6 Modalidades licitatórias para obras

Quadro 8 — Modalidades aplicáveis a obras na Lei 14.133/2021

Modalidade	Uso em obras	Observação
Concorrência	regra geral para obras e serviços de engenharia	critério: menor preço ou maior desconto
Diálogo competitivo	objeto de inovação ou solução não disponível no mercado	excepcional; exige justificativa robusta
Dispensa (art. 75, I)	até R\$ 130.984,20 em 2026	vedado fracionar a despesa para caber no limite
Inexigibilidade	inviabilidade de competição	não se presume: exige demonstração

ATENÇÃO

Tomada de preços e convite não existem mais. Editais municipais que ainda mencionam essas modalidades estão reproduzindo lei revogada — e esse é, por si só, um achado de fiscalização que justifica requerimento de informação e comunicação ao controle interno.

Os prazos mínimos de divulgação do edital (art. 55 da lei) variam conforme o objeto e o regime: **10 dias úteis** para obras e serviços comuns de engenharia sob menor preço ou maior desconto; **25 dias úteis** para obras e serviços especiais; **35 dias úteis** no regime de contratação semi-integrada; e **60 dias úteis** na contratação integrada. Prazo encurtado — ou publicado estrategicamente às vésperas de feriados — é a forma mais silenciosa de eliminar concorrentes: o certame permanece formalmente válido, mas a competição real desaparece.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1354/2025 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 18/06/2025). Em pregão por maior desconto, o TCU considerou irregular a fixação de teto para o desconto ofertável (no caso, 18,3%), limitação “*que caracterizou preço mínimo e afetou a competitividade*”, em contrariedade à Lei 14.133/2021. Fixar desconto máximo no edital equivale a instituir preço mínimo — figura vedada.

2.7 Regimes de execução: quem projeta, quem assume o risco

A escolha do regime de execução define a distribuição de riscos entre Administração e contratado — e, por consequência, define quando o aditivo é legítimo e quando é irregular. A tabela abaixo condensa a lógica; o Módulo V extrairá dela as consequências para a análise dos aditivos.

Quadro 9 — Regimes de execução e alocação do risco de quantitativo

Regime	Quem elabora o projeto	Risco de quantitativo
Empreitada por preço unitário	Administração	da Administração
Empreitada por preço global	Administração	compartilhado, com preço fechado
Contratação integrada	contratada, a partir de anteprojeto	da contratada (arts. 6º, XXXII, e 133)
Contratação semi-integrada	contratada, a partir de projeto básico	da contratada, salvo erro do projeto básico



JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1873/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo). Enunciado: “No regime de contratação integrada, é irregular a alteração de valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos, pois, nesse regime de contratação, acréscimos de tal natureza configuram risco alocado ao contratado.” Quem projeta assume o risco do próprio projeto: o aditivo que compensa a imprecisão do projeto elaborado pela contratada transfere ilegalmente para a Administração um risco que a lei alocou ao particular.

2.8 O contrato de obra: cláusulas essenciais e garantias

O contrato é o documento que a Câmara pode ler inteiro em uma tarde — e deveria. O vereador deve verificar, no mínimo: o objeto descrito com a planilha de quantitativos anexa; o cronograma físico-financeiro com marcos de medição; o regime de execução e o critério de aceitabilidade de preços; a garantia contratual (e, quando exigido, o seguro-garantia com cláusula de retomada); e a designação nominal do gestor e dos fiscais. E deve conferir um requisito de eficácia que muitos municípios ainda negligenciam: nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, **a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos**. Contrato não publicado no PNCP é contrato ineficaz.

Quadro 10 — Garantias contratuais em obras

Instituto	Base legal (Lei 14.133/2021)	Limite / efeito
Garantia de execução	art. 98	até 5% do valor inicial, podendo chegar a 10% com justificativa
Seguro-garantia com retomada	art. 102	a seguradora conclui a obra ou paga a apólice integral
Obras de grande vulto	art. 99	seguro-garantia com cláusula de retomada, na forma da lei

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1513/2026 – Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus, TC 016.878/2025-6). É indevida a exigência simultânea da garantia de execução contratual (art. 96 da Lei 14.133/2021) e de cobertura por seguro-garantia (art. 102), pois o seguro-garantia é espécie dentre as modalidades de garantia do art. 96, e a cumulação “constitui sobreposição injustificada de encargos aos licitantes” para o mesmo risco.

2.9 Como o vereador lê um edital de obra: checklist

- ✓ O edital está no PNCP com todos os anexos, inclusive planilha e cronograma?
- ✓ O orçamento traz composições unitárias e a fonte (SINAPI/SICRO) com data-base?
- ✓ O BDI está detalhado e dentro dos referenciais do Acórdão 2622/2013 do TCU?
- ✓ Há critério de aceitabilidade de preços unitários e global (Súmula TCU 259)?
- ✓ Os atestados exigidos guardam proporção com o objeto (Súmula TCU 263)?
- ✓ O prazo de divulgação respeita o art. 55 e o regime de execução escolhido?

As duas súmulas mencionadas no checklist têm o seguinte teor literal. Súmula TCU nº 259: *“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.”* Súmula TCU nº 263: *“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”*

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO II

1. A fase preparatória é onde a obra é ganha ou perdida — art. 18 da Lei 14.133/2021; os requisitos da contratação devem manter rigorosa fidelidade ao objeto real (Acórdão TCU 2666/2025).
2. O PCA e o PNCP permitem fiscalizar antes do edital, não depois do pagamento; obra plurianual exige previsão no PPA e nas LDO/LOA de cada exercício (Consulta TCE/MG 986.699).
3. O preço estimado tem hierarquia legal: mediana do SINAPI/SICRO primeiro; pesquisa local só com justificativa (art. 23, § 2º; Decreto 7.983/2013).
4. BDI tem composição definida e referenciais do TCU (Acórdão 2622/2013); IRPJ e CSLL nunca entram (Súmula 254); desconto máximo em edital equivale a preço mínimo e é irregular (Acórdão 1354/2025).
5. O regime de execução distribui riscos: na contratação integrada, o risco de quantitativo por imprecisão de projeto é do contratado (Acórdão 1873/2024); e é indevido cumular garantia do art. 96 com seguro-garantia do art. 102 (Acórdão 1513/2026).



Caso prático — A licitação do BDI de 41%

Edital de pavimentação com orçamento de R\$ 4,1 milhões apresenta BDI de 41%, inclui IRPJ e CSLL na composição e lança a administração local dentro do BDI. Uma única empresa participa e vence com desconto de 0,3% sobre o valor estimado.

“Que pedido a Câmara deve formular ao Executivo, e em que ordem, para suspender o certame antes da assinatura do contrato?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Que documentos o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige na fase preparatória de uma obra, e qual é a consequência jurídica da ausência de cada um?
2. Explique a hierarquia legal das fontes de preço do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e o papel residual da pesquisa local de preços.
3. Um edital de construção de escola apresenta BDI de 27,5%. Com base no Acórdão TCU 2622/2013, esse percentual é automaticamente irregular? O que o vereador deve pedir antes de representar?
4. Por que a fixação de desconto máximo em licitação por maior desconto é irregular, segundo o Acórdão TCU 1354/2025?
5. Na contratação integrada, a contratada pede aditivo alegando que os quantitativos do seu próprio projeto ficaram aquém do necessário. O pleito é juridicamente viável? Fundamente com o Acórdão TCU 1873/2024.

LEITURA COMPLEMENTAR

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: RT.
· TCU, *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência* (licitacoescontratos.tcu.gov.br). · Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 506/2025 (Acórdão 1182/2025).



MÓDULO III

Orçamento de Obras: SINAPI, BDI e Projeto Básico

Caso-gancho — A obra que custou o dobro do mercado

O orçamento de uma obra de manutenção de estradas rurais trazia itens acima das tabelas SINAPI e Sudcap. Ninguém percebeu na Câmara — mas percebeu o TCE/MG. No processo nº 1.210.600 (medida cautelar referendada pela Primeira Câmara na sessão de 23/06/2026, divulgada em 24/06/2026), o Tribunal identificou potencial prejuízo de até R\$ 588.173,18 e suspendeu parcialmente a licitação. O achado veio do cruzamento automático de dados: as trilhas eletrônicas do Tribunal compararam a planilha do município com os referenciais oficiais.

Se a máquina consegue comparar preços, o vereador também consegue. Módulo III.

3.1 SINAPI: a régua oficial de preço da obra pública

O SINAPI — Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil — é produzido pela Caixa Econômica Federal com pesquisa de preços do IBGE, divulgado mensalmente, com preços por unidade da federação. É a régua oficial contra a qual todo orçamento de obra municipal deve ser medido. Sem a indicação da data-base e da fonte de cada preço, nenhum orçamento pode ser considerado auditável — e a auditabilidade é exatamente o que a lei quer garantir quando manda referenciar os custos unitários pela mediana do sistema.

Em 2026, a governança do sistema foi atualizada: o Decreto nº 12.867, de 5 de março de 2026, alterou o Decreto nº 7.983/2013 para dispor que o SINAPI “deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, segundo definições técnicas de engenharia da CAIXA e de pesquisa de preço realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou por órgão de pesquisa congênere”, podendo a CAIXA custear, integral ou parcialmente, o serviço de pesquisa.⁸ A referência mais recente à época desta edição: o SINAPI de julho de 2026, divulgado em 11 de agosto de 2026, registrou variação do Índice

Nacional da Construção Civil de **0,44%** no mês, com custo nacional da construção de R\$ 1.985,10 por metro quadrado.⁹

3.2 BDI: o que é e o que pode compor

O BDI cobre as despesas indiretas e a remuneração do construtor. Sua composição não é livre: a jurisprudência do TCU delimitou taxativamente o que entra e o que fica de fora, e o critério-mestre é simples — **custo identificável e mensurável na planilha é custo direto, não BDI** (Acórdão 2622/2013-Plenário).

Quadro 11 — Composição do BDI: o que entra e o que não entra

Compõe o BDI	Não compõe o BDI
administração central	administração local
riscos, seguros e garantias	canteiro de obras
despesas financeiras	mobilização e desmobilização
lucro	IRPJ e CSLL (Súmula TCU 254)
tributos incidentes sobre a receita	quaisquer custos diretos identificáveis

A duplicidade é a fraude mais comum nesse terreno: a administração local lançada no custo direto **e também** embutida no BDI, o canteiro cobrado duas vezes, o seguro que já está na planilha e reaparece na taxa. Cada item duplicado infla o preço final na proporção exata do percentual aplicado — e passa despercebido de quem só olha o total.

3.3 Irregularidades típicas no orçamento de obras

- Preço unitário acima da mediana do SINAPI sem justificativa técnica.
- BDI inflado ou com tributos personalíssimos (IRPJ/CSLL) embutidos.
- Administração local lançada dentro do BDI e também no custo direto.
- Itens em “verba”, sem composição de custo unitário (vedação da Súmula TCU 258).
- Quantitativo superestimado nos serviços iniciais — a montagem do clássico jogo de planilha.

8. BRASIL. Decreto nº 12.867, de 5 de março de 2026. Altera o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 mar. 2026. A alteração recompõe o financiamento da pesquisa do IBGE para o sistema.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Súmula TCU nº 258 (vigente): “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”

O quinto item da lista merece explicação, porque antecipa o tema do Módulo VI. O **jogo de planilha** começa no orçamento: superestimam-se os quantitativos dos serviços que serão executados primeiro (ou dos itens com preço unitário inflado) e subestimam-se os demais. Depois da contratação, aditivos “ajustam” os quantitativos — suprimindo os itens baratos e acrescentando os caros — e o desconto global obtido na licitação evapora. Por isso o art. 128 da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que, nas alterações contratuais, a diferença entre o valor global do contrato e o preço global de referência seja reduzida em favor do contratado.

3.4 A ordem legal de preferência das fontes de preço

Quadro 12 — Hierarquia das fontes de preço (art. 23, § 2º, Lei 14.133/2021)

Ordem	Parâmetro	Base
1º	mediana do SICRO (transportes) ou do SINAPI (demais obras)	art. 23, § 2º, I
2º	mídia especializada, tabela aprovada ou sítio especializado, com data e hora	art. 23, § 2º, II
3º	contratações similares da Administração	art. 23, § 2º, III

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 619/2024 – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira, auditoria). Enunciado: “O uso de outros sistemas de referência de custos em detrimento do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) [...] afronta os arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.” O mesmo acórdão admite, para serviços sem correspondência direta nos sistemas, a conjugação de composições do SICRO e do SINAPI.

3.5 O projeto básico em detalhe: requisitos e consequências da ausência

Sem projeto básico adequado não há preço confiável nem prazo real. O art. 6º, XXV, exige o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para

9. IBGE. Índice Nacional da Construção Civil — SINAPI, julho de 2026. Release de 11 ago. 2026 (Agência IBGE Notícias).

definir e dimensionar a obra ou o serviço”. Quando o projeto é deficiente, os sintomas aparecem em série: aditivos sucessivos, quantitativos que estouram, cronograma que desliza, obra paralisada. O aditivo corretivo não é a cura — é o atestado da doença na origem, como se verá no Módulo V.

- ✓ Memorial descritivo e soluções técnicas globais.
- ✓ Plantas, desenhos e especificações que permitam executar o objeto.
- ✓ Planilha de quantitativos com composições de custos unitários.
- ✓ Cronograma físico-financeiro compatível com a execução.
- ✓ ART ou RRT do autor do projeto e do responsável pelo orçamento.
- ✓ Licenças ambientais e comprovação de titularidade do terreno.
- ✓ Aprovação pela autoridade competente antes do edital.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Súmula TCU nº 260 (vigente): *“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”*

A ART não é formalidade cartorial: é o vínculo jurídico entre a peça técnica e um profissional identificado, que responde pelo que assinou. Orçamento sem ART é orçamento órfão — ninguém responde por ele. E a doutrina explica por que isso importa: para Marçal Justen Filho, a vinculação ao instrumento convocatório e ao orçamento protege a isonomia e impede o pagamento acima do mercado;¹⁰ para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle da Administração alcança não só a legalidade, mas também o mérito quanto à eficiência do gasto.¹¹ O orçamento é, nessa perspectiva, a peça que transforma discricionariedade em controle: fixa o preço máximo aceitável e converte a economicidade — princípio abstrato — em número verificável.

3.6 Como analisar e validar o BDI: quatro perguntas

- 1. O percentual está dentro da faixa** do tipo de obra no Acórdão 2622/2013?
- 2. A planilha do BDI está aberta**, item a item, ou só apresenta o total?

10. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, edições sucessivas.

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

3. **IRPJ e CSLL aparecem na composição?** Se sim, há irregularidade (Súmula TCU 254).

4. **A administração local está no custo direto** — e não duplicada dentro do BDI?

Essas quatro perguntas resolvem a maior parte das dúvidas práticas sobre BDI. Há ainda uma quinta situação, típica de contratos com fornecimento relevante de materiais e equipamentos, tratada em súmula específica.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Súmula TCU nº 253 (vigente): “Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.” Em termos práticos: o mero fornecimento de materiais não pode carregar o mesmo BDI da construção — a faixa referencial é sensivelmente menor (11,10% a 16,80% no Acórdão 2622/2013).

3.7 Como aplicar corretamente o SINAPI no orçamento

O roteiro do orçamentista correto — e, por espelhamento, o roteiro de conferência do fiscalizador — tem cinco passos: **definir o serviço** → **buscar o código** → **usar a mediana** → **aplicar o BDI** → **registrar a data-base**. Quatro cuidados operacionais completam o método:

- ✓ Use a tabela do estado de Minas Gerais, não a nacional.
- ✓ Cite o código SINAPI de cada item na planilha — é o que permite a conferência.
- ✓ Justifique tecnicamente todo item fora do sistema (art. 8º do Decreto 7.983/2013).
- ✓ Guarde o relatório de composição: é a prova documental do preço.

3.8 Ferramentas de acesso a dados para a fiscalização orçamentária

Quadro 13 — Ferramentas públicas de fiscalização de obras

Ferramenta	O que oferece ao vereador	Acesso
PNCP — pncp.gov.br	editais, contratos, aditivos e planos de contratação	livre
SISOP-MG — sisop.tce.mg.gov.br	dados de obras e engenharia enviados ao TCE/MG	livre
SINAPI (CAIXA) e SICRO (DNIT)	preços de referência por estado	livre
Banco de Preços do TCE/MG	preços praticados por órgãos mineiros	livre



Obrasgov.br e Transferegov.br

obras e convênios com recursos federais

livre

O caso-gancho deste módulo mostra o que esses dados produzem quando cruzados sistematicamente. O TCE/MG mantém **trilhas eletrônicas** — rotinas automatizadas que confrontam as planilhas municipais com os referenciais oficiais — e é delas que nasce um número crescente de suspensões cautelares de licitações municipais com sobrepreço.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Processo nº 1.210.600 (medida cautelar do Rel. Conselheiro Substituto Telmo Passareli, referendada pela Primeira Câmara na sessão de 23/06/2026; notícia institucional de 24/06/2026). Em licitação do Município de Campo do Meio para manutenção de estradas rurais, alerta gerado por trilhas eletrônicas levou à constatação de que “os preços de parte dos serviços contratados apresentavam valores superiores aos referenciais adotados por sistemas oficiais, como o SINAPI e a tabela da Sudecap”, com potencial prejuízo “de até R\$ 588.173,18”; o Tribunal suspendeu cautelarmente os itens impugnados (itens 5 e 9 — locação de máquinas, equipamentos e caminhões com operadores), prosseguindo o certame quanto aos demais.

3.9 Boas práticas preventivas no controle orçamentário

Quadro 14 — Boas práticas municipais de controle orçamentário de obras

Prática	Conteúdo
Painel municipal de obras	lei municipal que obrigue publicar contrato, medições e fotos por obra, com atualização mensal
Orçamento auditável	exigir código SINAPI, data-base e BDI aberto em todo edital de obra
Segregação de funções	quem elabora o projeto não fiscaliza a execução
Audiência prévia	debater na Câmara as obras do PCA antes da publicação do edital



RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO III

1. O preço estimado segue ordem legal: mediana do SINAPI/SICRO primeiro; alternativas só justificadas (art. 23, § 2º; Acórdão TCU 619/2024).
2. BDI tem composição fechada: IRPJ, CSLL e administração local ficam de fora (Súmula 254; Acórdão 2622/2013); fornecimento de materiais exige BDI reduzido (Súmula 253).
3. Projeto básico sem quantitativos e sem ART inviabiliza o controle e vicia a licitação (Súmulas 258 e 260).
4. O TCE/MG já suspende licitação municipal por sobrepreço detectado por trilhas eletrônicas (processo 1.210.600 — Campo do Meio, 2026).
5. Toda planilha auditável indica código, fonte e data-base do preço — sem isso, não há o que conferir.

Caso prático — O BDI de 47% e o sobrepreço de R\$ 980 mil

Em obra de drenagem urbana, a planilha inclui IRPJ e CSLL no BDI (47%), lança administração local em duplicidade e adota preços unitários acima da mediana do SINAPI/MG. O sobrepreço estimado alcança R\$ 980 mil em um contrato de R\$ 6,1 milhões já assinado.

“O contrato já foi assinado: qual o caminho — representação ao TCE/MG, requerimento ao Executivo ou os dois, e em que ordem?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a indicação do código SINAPI e da data-base em cada item da planilha é condição de auditabilidade do orçamento?
2. Liste três itens que jamais podem compor o BDI e indique o fundamento de cada exclusão.
3. Um orçamento traz o item “urbanização — verba — R\$ 480.000,00”. Qual é o vício e qual súmula do TCU o veda?
4. Explique como funcionam as trilhas eletrônicas do TCE/MG e o que o processo 1.210.600/2026 revela sobre a fiscalização orçamentária automatizada.
5. Monte, em cinco passos, o roteiro de conferência de sobrepreço de um item relevante da planilha usando o SINAPI/MG.

LEITURA COMPLEMENTAR

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. · BRASIL. Decreto nº 7.983/2013 (com as alterações do Decreto nº 12.867/2026). · CAIXA. *SINAPI — metodologias e cadernos técnicos* (caixa.gov.br). · TCE/MG, *Banco de Preços e SISOP-MG* (tce.mg.gov.br).



MÓDULO IV

Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras

Caso-gancho — A obra fiscalizada apenas no papel

O contrato tinha fiscal designado por portaria, relatórios mensais assinados e medições atestadas em dia. Faltava um detalhe: nenhuma visita ao canteiro. Quando a Câmara pediu o diário de obras, descobriu que os boletins de medição repetiam, mês a mês, exatamente os mesmos percentuais — e que o serviço atestado no terceiro mês sequer havia começado.

Atestar sem verificar é a fronteira entre a falha e a responsabilidade pessoal.

4.1 Gestor e fiscal de contrato: distinção legal e responsabilidades

A fiscalização contratual não é um cargo único: é uma estrutura de funções segregadas, desenhada pelo art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentada, no plano federal, pelo Decreto nº 11.246/2022 — profundamente alterado, em 2026, pelo Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026, que também instituiu o sistema Contratos.gov.br.¹² Ainda que o decreto federal não vincule diretamente os municípios que possuam regulamento próprio, ele é o parâmetro técnico de referência — e muitos municípios o adotam por remissão.

Quadro 15 — Funções da fiscalização contratual

Função	O que faz	Ato típico
Gestor do contrato	coordena a fiscalização, as alterações e as sanções	recebimento definitivo
Fiscal técnico	acompanha a execução e registra ocorrências	recebimento provisório
Fiscal administrativo	prazos, regularidade fiscal e trabalhista	conferência documental
Fiscal setorial	fiscaliza por local ou setor de execução	relatório de campo

Na redação dada pelo Decreto nº 13.031/2026 ao art. 25 do Decreto nº 11.246/2022, o recebimento provisório fica a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, e o

recebimento definitivo, do gestor do contrato, do gestor setorial ou da comissão designada pela autoridade competente. O decreto trouxe ainda duas regras de responsabilização que interessam diretamente ao controle externo: os gestores e fiscais **devem ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da designação**; e, havendo atraso ou omissão na designação, **as atribuições de gestor ou fiscal recaem sobre o responsável pela designação**, ressalvada previsão em contrário em norma interna. Em outras palavras: a omissão em designar não dilui a responsabilidade — concentra-a em quem deveria ter designado.

4.2 Falhas recorrentes na fiscalização de contratos — diagnóstico dos Tribunais de Contas

- Designação formal sem capacitação e sem tempo de trabalho reservado à função.
- Medição feita pela planilha da contratada, sem conferência em campo.
- Diário de obras inexistente, incompleto ou preenchido em bloco no fim do mês.
- Ausência de registro fotográfico datado das etapas encobertas.
- Silêncio diante do atraso: nenhuma notificação, nenhuma sanção.

Cada uma dessas falhas tem um denominador comum: a fiscalização documental que não confere a realidade. O fiscal que apenas assina o que a contratada apresenta não fiscaliza — homologa. E a homologação de dados alheios, quando os serviços não existem ou apresentam falhas visíveis, desloca a responsabilidade pelo dano para quem atestou, como a jurisprudência do TCU deixa claro.

4.3 Consequências jurídicas do atesto indevido: a responsabilidade pessoal do fiscal

O fiscal que atesta serviço não executado, ou executado com falha aparente, responde pessoalmente pelo prejuízo. A responsabilidade é subjetiva — exige culpa —, mas o nexo se estabelece pela própria omissão no dever de verificar antes de assinar: o atesto é declaração de conformidade, e declarar conforme o que não se conferiu é, no mínimo, culpa grave.

12. BRASIL. Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026. Institui o Sistema Contratos.gov.br e altera o Decreto nº 11.246, de 27 de dezembro de 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2026.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 605/2026 – Segunda Câmara (Rel. Min. Antonio Anastasia, recurso de reconsideração). Enunciado: “*Atestar, como adequados e efetivamente executados, serviços realizados com falhas técnicas ou de qualidade é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação pela execução do objeto, sujeitando o fiscal do contrato ao ressarcimento de eventual dano ao erário.*”

Acórdão 6138/2025 – Primeira Câmara: a conduta de atestar a execução de serviços não realizados configura **erro grosseiro** para os fins do art. 28 da LINDB, autorizando a responsabilização pessoal do fiscal — precedente em que o TCU condenou o fiscal do contrato e afastou a responsabilidade do prefeito que confiara nos atestos.

4.4 Base legal da fiscalização na Lei 14.133/2021

Quadro 16 — Dispositivos da Lei 14.133/2021 sobre fiscalização e recebimento

Dispositivo	Conteúdo
Art. 117	designação de representante(s) para acompanhar e fiscalizar a execução
Art. 118	preposto da contratada como interlocutor formal
Art. 119	responsabilidade da contratada pelos danos causados
Arts. 137 a 139	extinção do contrato e suas consequências
Arts. 140 e 141	recebimento provisório e definitivo; ordem cronológica de pagamentos

O § 1º do art. 117 merece transcrição, porque é a norma que transforma o fiscal em produtor de prova: *o fiscal anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.* O “registro próprio” da lei é, na obra, o diário de obras — e a anotação é dever, não faculdade.

4.5 A responsabilidade pela inércia: o dever de reagir por escrito

A fiscalização não se esgota em observar: ela precisa **reagir formalmente** ao descumprimento. Essa exigência ganhou estatura constitucional com a tese do Tema 1118 do STF que, embora firmada em matéria de responsabilidade trabalhista na terceirização, enuncia um princípio geral de conduta administrativa: a Administração notificada que permanece inerte é negligente.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STF (REPERCUSSÃO GERAL)

Tema 1118 — RE 1.298.647/SP (Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 13/02/2025, trânsito em julgado em 29/04/2025). Item 2 da tese: “*Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.*” A tese exige, ainda, que a Administração adote as medidas do art. 121, § 3º, da Lei 14.133/2021 para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas nas terceirizações.

Transposto para a obra, o princípio é direto: atraso sem notificação escrita, defeito sem determinação de correção registrada, descumprimento sem processo sancionador são, cada um, uma omissão documentada por ausência — e a ausência de reação formal é exatamente o que os órgãos de controle procurarão quando investigarem por que o dano não foi evitado. Vale para o gestor municipal e vale, simetricamente, para o controle externo: o vereador que constata a divergência e não a formaliza também deixa de produzir o registro que interromperia o curso do prejuízo. A doutrina resume: para José dos Santos Carvalho Filho, a fiscalização é prerrogativa e, ao mesmo tempo, obrigação da Administração, inerente à supremacia do interesse público no contrato administrativo¹³ — um poder-dever indelegável, que não se transfere à contratada nem se satisfaz com a conferência de papéis.

4.6 Recebimento provisório e definitivo: procedimento e efeitos

O ciclo de encerramento da obra segue a sequência: **conclusão** → **termo provisório** → **verificação** → **termo definitivo** → **garantia quinquenal**. O recebimento provisório (assinado pelo fiscal técnico ou setorial) abre o prazo de verificação da conformidade; o definitivo (assinado pelo gestor ou por comissão) atesta a adequação do objeto ao contrato. E um efeito que o gestor público às vezes esquece: **a responsabilidade civil da contratada e do responsável técnico não cessa com o recebimento** — o art. 618 do Código Civil impõe ao empreiteiro, nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, a responsabilidade pela solidez e segurança do trabalho pelo prazo irredutível de cinco anos.¹⁴

4.7 O diário de obras: a memória diária do canteiro

O diário de obras é o documento mais subestimado — e probatoriamente mais poderoso — da execução contratual. Nele se registram, dia a dia, os serviços executados, o efetivo presente, os equipamentos mobilizados, as condições climáticas, as paralisações e as determinações do fiscal. É o documento que permite reconstituir, meses ou anos depois, o que realmente

13. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas/GEN, edições sucessivas.

14. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), art. 618. Sobre o recebimento do objeto, Lei nº 14.133/2021, art. 140.

aconteceu na obra e quando aconteceu. Na fiscalização parlamentar, três conferências rápidas extraem dele o máximo:

- ✓ Peça cópia integral e digitalizada, não apenas a última folha.
- ✓ Confira se as datas do diário batem com as datas dos boletins de medição.
- ✓ Verifique se há assinatura do fiscal e do responsável técnico da contratada.

Diário preenchido “em bloco” — a mesma caneta, a mesma letra, semanas inteiras lançadas de uma vez — é indício de que o documento foi montado retrospectivamente para sustentar medições, e não o contrário. O confronto entre diário, boletim e fotografia datada é o triângulo probatório básico da fiscalização de obras.

4.8 Medição e pagamento: o procedimento correto

Quadro 17 — Medição irregular × medição correta

Medição irregular	Medição correta
percentual repetido mês a mês	quantitativo conferido em campo
serviço encoberto sem registro fotográfico	boletim vinculado à planilha contratual
medição assinada sem visita	relatório fotográfico datado
pagamento antes da liquidação	liquidação regular e ordem cronológica

Sobre a ordem de pagamento, o art. 141 da Lei nº 14.133/2021 determina que os pagamentos obedeçam à **ordem cronológica das exigibilidades**, por fonte diferenciada de recursos. O “fura-fila” de pagamento — a contratada preferida que recebe antes das demais — é irregularidade autônoma, verificável pelo simples cotejo entre as datas de liquidação e as datas de pagamento no Portal da Transparência.

4.9 Como o vereador monitora a execução — e o checklist do agente público

1. Baixe contrato, planilha e cronograma no PNCP e monte a linha do tempo da obra.
2. Requeira mensalmente os boletins de medição e o diário de obras.
3. Compare o percentual medido com o que se vê no canteiro, com foto datada.
4. Cheque no SISOP-MG se o município informou pagamentos nos últimos 180 dias.
5. Formalize por ofício cada divergência e exija resposta escrita do gestor.



Para o agente público municipal — o gestor, o fiscal, o controlador interno —, o espelho desse roteiro é o checklist de conformidade da própria fiscalização:

- ✓ Portaria de designação publicada, com fiscal e substituto identificados.
- ✓ Cientificação formal das atribuições antes do início da execução (Decreto 13.031/2026).
- ✓ Diário de obras aberto desde a ordem de serviço.
- ✓ Boletim de medição conferido em campo antes do atesto.
- ✓ Notificação escrita a cada descumprimento, com prazo para regularizar.
- ✓ Relatório final do gestor instruindo o recebimento definitivo.

4.10 Sanções por descumprimento contratual

Quadro 18 — Sanções do art. 156 da Lei 14.133/2021

Sanção	Base legal	Alcance
Advertência	art. 156, I	falta leve, sem prejuízo relevante
Multa	art. 156, II e § 3º	percentual previsto no edital e no contrato
Impedimento de licitar	art. 156, III	até 3 anos, no âmbito do ente sancionador
Declaração de inidoneidade	art. 156, IV	de 3 a 6 anos, alcance nacional

Um cuidado de direito intertemporal: para as sanções aplicadas ainda sob a Lei nº 8.666/1993, o STJ definiu que o alcance é o da lei da época — e que não se pode montar um regime híbrido combinando o que cada lei tem de mais favorável ao sancionado.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STJ

REsp 2.211.999/SP (1ª Turma, Rel.^a Min.^a Regina Helena Costa, j. 10/02/2026 — Informativo STJ 877). A sanção de suspensão temporária aplicada com base na Lei 8.666/1993 interdita o sancionado de participar de licitações e contratar com **todos os entes federativos** (alcance amplo), não se aplicando retroativamente a restrição da Lei 14.133/2021, que limita os efeitos ao ente sancionador; é vedada a combinação dos aspectos mais benéficos de cada lei (*lex tertia*) para formar regime híbrido.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO IV

1. Gestor e fiscal têm papéis distintos; o Decreto 13.031/2026 exigiu cientificação formal prévia das atribuições e fez a omissão na designação recair sobre quem deveria designar.
2. Atesto sem verificação gera responsabilidade pessoal do fiscal (Acórdão TCU 605/2026-2ª Câmara; Acórdão 6138/2025-1ª Câmara — erro grosseiro).
3. O diário de obras e o boletim de medição são a espinha dorsal da prova; o triângulo diário–boletim–foto datada reconstitui a verdade da execução.
4. Pagamentos seguem a ordem cronológica das exigibilidades (art. 141); medição uniforme mês a mês é red flag clássica.
5. Inércia após notificação formal caracteriza negligência (STF, Tema 1118); sanções antigas seguem o regime da lei da época, vedado o regime híbrido (STJ, REsp 2.211.999).

Caso prático — A obra fiscalizada no papel e o dano de R\$ 730 mil

O fiscal atestou quatro medições sem visitar o canteiro. A perícia do controle interno apurou execução física de 40% contra 100% pagos, com dano de R\$ 730 mil. O gestor alega que confiou no relatório da contratada.

“Quem responde: o fiscal, o gestor, a contratada ou todos? E qual é o pedido correto da Câmara ao Ministério Público?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Distinga as funções do gestor e do fiscal de contrato e indique o ato típico de cada um no recebimento da obra, conforme o Decreto nº 11.246/2022 na redação do Decreto nº 13.031/2026.
2. O que muda, em termos de responsabilização, quando a autoridade competente deixa de designar formalmente o fiscal do contrato?
3. Por que o atesto de serviços com falhas aparentes sujeita o fiscal ao ressarcimento do dano? Fundamente com a jurisprudência do TCU.
4. Explique o “triângulo probatório” diário de obras–boletim de medição–fotografia datada e como o vereador o utiliza.
5. Em que consiste a negligência administrativa segundo o item 2 da tese do Tema 1118 do STF, e que providência formal ela exige da Administração notificada?

LEITURA COMPLEMENTAR



CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas/GEN. · BRASIL. Decreto nº 11.246/2022, com as alterações do Decreto nº 13.031/2026. · TCU, *Licitações e contratos — capítulo Pagamento* (licitacoescontratos.tcu.gov.br).



MÓDULO V

Aditivos Contratuais e Recebimento de Obras

Caso-gancho — O contrato que triplicou sem que ninguém percebesse

Sete termos aditivos em dezoito meses. Cada um, isoladamente, parecia razoável: um acréscimo de serviço, uma prorrogação de prazo, um reequilíbrio. Somados, elevaram o contrato em 205% e transformaram uma reforma em obra nova — outro objeto, sem licitação. Nenhum aditivo foi levado à Câmara, porque nenhum vereador pediu a planilha comparativa entre o contrato original e o vigente.

O aditivo é o ponto cego da fiscalização municipal. Módulo V.

5.1 Aditivos: conceito, espécies e fundamento legal

O contrato administrativo é mutável — e deve ser, porque a obra é um empreendimento sujeito a fatos supervenientes que o planejamento mais diligente não elimina. O art. 124 da Lei nº 14.133/2021 admite a alteração dos contratos, *com as devidas justificativas*, unilateralmente pela Administração ou por acordo entre as partes. O problema jurídico não é a existência do aditivo: é o seu desvio de função, quando deixa de ser instrumento de adaptação e passa a ser mecanismo de correção de planejamento malfeito — ou de recomposição disfarçada de preços.

Quadro 19 — Espécies de alteração contratual

Espécie	O que altera	Base legal
Alteração unilateral	quantitativo ou projeto, por interesse público	art. 124, I
Alteração por acordo	prazo, forma de pagamento, reequilíbrio	art. 124, II
Apostilamento	reajuste, empenho e variações que não modificam o contrato	art. 136
Prorrogação de prazo	cronograma, sem alterar o objeto	arts. 111 e 124, II

A doutrina delimita o fundamento e o limite da mutabilidade: para Celso Antônio Bandeira de Mello, as cláusulas exorbitantes existem em função do interesse público e encontram limite na intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato.¹⁵ O contrato administrativo é mutável — mas não é indeterminado.

5.2 O limite de 25%: regras, exceções e cálculo correto

O art. 125 da Lei nº 14.133/2021 obriga o contratado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de **até 25% do valor inicial atualizado** do contrato — e, no caso particular de **reforma** de edifício ou de equipamento, o limite para os **acréscimos** sobe para **50%**. Três regras de cálculo evitam os erros mais comuns:

1. **A base é o valor inicial atualizado** — não o valor vigente após aditivos anteriores (o que geraria limite sobre limite).
2. **Acréscimos e supressões são computados separadamente** — não se abate supressão de acréscimo para “caber” no teto.
3. **O acumulado é o que importa** — sete aditivos de 5% não são sete atos regulares: são um acréscimo de 35%, irregular no seu conjunto.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1643/2024 – Plenário. Acréscimos e supressões devem ser computados no limite legal de 25% (ou 50%), “*vedando-se a compensação entre eles*”. O mesmo acórdão fixou **nove condições cumulativas** para que pequenas alterações de quantitativos em empreitada por preço unitário dispensem termo aditivo, formalizando-se por apostilamento — entre elas: motivação acompanhada de memória circunstanciada de cálculo; ausência de elevação do valor contratual; não transfiguração do objeto; alterações decorrentes de imprecisões intrínsecas ao projeto (não de erro ou modificação de projeto); não inclusão de serviços novos; definição prévia, no edital, do que se consideram “pequenas alterações”; não redução do desconto global em favor do contratado; e cômputo de tudo no limite legal, sem compensação.

E os contratos acessórios da obra — a supervisão, o gerenciamento? Em consulta respondida em 2026, o TCU enfrentou a questão dos contratos de supervisão cuja vigência acompanha obras que se prorrogam, e reafirmou a regra com uma exceção estreita.

15. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, edições sucessivas.



JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1753/2026 – Plenário (Consulta, Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 01/07/2026, unanimidade — TC 026.259/2024-9). Tese: (i) as alterações contratuais quantitativas e qualitativas, unilaterais ou consensuais, sujeitam-se aos limites do art. 125 da Lei 14.133/2021 — permanecendo a regra dos 25%, inclusive para contratos de supervisão e gerenciamento de obras; (ii) **excepcionalmente**, nas alterações **consensuais**, é facultado ultrapassar os limites, “desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato” e se demonstre, por escrito e inequivocamente, a viabilidade técnica, econômica e social da medida. A exceção é estreita e onerosa em fundamentação: fora dela, o acréscimo acima do teto permanece irregular.

5.3 Irregularidades típicas em termos aditivos

- **Transfiguração do objeto** — a reforma que vira construção nova (vedada pelo art. 126 e pela Súmula TCU 261).
- **Jogo de planilha** — acréscimo dos itens caros e supressão dos baratos (vedado pelo art. 128).
- **Aditivo regularizador** — serviço executado antes do aditivo, formalizado depois para “regularizar”.
- **Reequilíbrio sem demonstração** de fato imprevisível e de impacto econômico comprovado.
- **Prorrogações em série** sem justificativa técnica nos autos.

O art. 126 da Lei nº 14.133/2021 é o dique central: é vedada a alteração que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. E o art. 128 fecha a porta do jogo de planilha: nas alterações, a diferença entre o valor global do contrato e o preço global de referência **não pode ser reduzida em favor do contratado** — o desconto ofertado na licitação acompanha o contrato até o fim.

5.4 O mapa dos arts. 124 a 136

Quadro 20 — Base legal das alterações contratuais

Artigo	Regra que fixa
Art. 124	hipóteses de alteração unilateral e por acordo
Art. 125	limites de 25% e de 50% sobre o valor inicial atualizado
Art. 126	vedação à transfiguração do objeto



Art. 127	preços de itens novos obtidos com o desconto global sobre o referencial
Art. 128	vedação ao jogo de planilha
Art. 133	contratação integrada e semi-integrada: alteração de valor só em hipóteses taxativas
Art. 136	apostilamento: registro que não modifica o contrato

5.5 Reequilíbrio econômico-financeiro: quando o aditivo de valor é legítimo

Quadro 21 — Reequilíbrio: hipóteses legítimas e ilegítimas

Não autoriza reequilíbrio	Autoriza reequilíbrio
erro de orçamento da própria contratada	fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis
variação ordinária de preços	força maior e caso fortuito
risco expressamente alocado ao contratado	fato do príncipe comprovado
atraso causado pela contratada	impacto econômico demonstrado em planilha

O requisito de demonstração está no próprio texto legal: o art. 124, II, “d”, condiciona o restabelecimento do equilíbrio à demonstração do impacto econômico do evento sobre a execução. Alegar não basta: é preciso quantificar, em planilha, o efeito do fato sobre os custos — e comprovar que o risco não estava alocado ao contratado na matriz de riscos ou no regime de execução.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 2429/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler, contratações regidas pela Lei 13.303/2016). Erros substanciais nas informações do anteprojeto fornecidas pela Administração podem viciar a formação da proposta e legitimar o reequilíbrio mesmo na contratação integrada; a metodologia de aferição recomendada identifica o momento em que **o lucro líquido da contratada se torna negativo**, calculado a partir do lucro bruto estimado no orçamento de referência, descontados IRPJ e CSLL. O critério baliza a onerosidade excessiva — não é gatilho automático.

Consulta TCE/MG nº 1.188.209 (Tribunal Pleno, 06/08/2025, Rel. Conselheiro em exercício Telmo Passareli — Informativo nº 314). Alterações unilaterais limitam-se a 25% dos quantitativos (art. 125); as alterações bilaterais, embora sem teto percentual expresse, exigem comprovação de interesse público e não podem ser manifestamente desproporcionais ao quantitativo inicial; vedados prorrogação, renovação ou acréscimos **automáticos** — exige-se termo aditivo e justificativa de vantajosidade.



5.6 Como analisar um termo aditivo: guia prático

O método de análise cabe em cinco verbos: **comparar planilhas** → **somar o acumulado** → **checar o objeto** → **ver a motivação** → **conferir o PNCP**.

- ✓ Peça a planilha comparativa: contrato original × aditivos × valor vigente.
- ✓ Some todos os acréscimos, sem abater supressões, e confronte com os 25% (ou 50% em reforma).
- ✓ Verifique se surgiram itens novos que não constavam do projeto básico — e se seus preços vieram do referencial com o desconto global (art. 127).
- ✓ Leia a motivação: há parecer técnico e jurídico prévios, ou apenas a fórmula “necessidade superveniente”?
- ✓ Confirme a publicação do aditivo no PNCP — sem ela, não há eficácia (art. 94).

5.7 Prorrogação de prazo: hipóteses legais e alertas

Quadro 22 — Prorrogação de prazo: o que deve existir nos autos

Hipótese legal	O que exige nos autos
alteração do projeto ou das especificações	justificativa técnica do órgão
superveniência de fato excepcional	prova documental do evento e do impacto
interrupção por ordem da Administração	ato formal e registro no diário de obras
impedimento por ato de terceiro	demonstração de que a contratada não deu causa

ALERTA

Prorrogação sucessiva sem penalidade e sem justificativa nos autos costuma anteceder o abandono da obra. O padrão é reconhecível: prazo prorrogado, medição parada, canteiro esvaziando — e, meses depois, a rescisão ou o abandono consumado. O momento de agir é a segunda prorrogação sem justificativa, não a rescisão.

5.8 O vereador diante dos aditivos — e as boas práticas municipais

1. Requerimento pedindo **todos** os aditivos de um contrato, com as respectivas justificativas.
2. Pedido da planilha comparativa e do percentual acumulado de acréscimo.
3. Convite ou convocação do gestor e do fiscal para explicar a alteração em comissão.



4. Representação ao TCE/MG quando o acumulado ultrapassar o limite legal.
5. Indicação propondo rotina municipal de publicação de todo aditivo no portal de transparência.

Quadro 23 — O que o município exemplar faz com seus aditivos

Prática	Conteúdo
Painel de aditivos	publica, por obra, o valor original, o acumulado e o percentual de acréscimo
Parecer prévio obrigatório	nenhum aditivo é assinado sem parecer técnico e jurídico nos autos
Limite de alerta interno	ao atingir 15% de acréscimo, o controle interno é acionado automaticamente
Revisão do projeto básico	aditivo recorrente aciona reavaliação do projeto e responsabilização do autor

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO V

1. Aditivo é exceção motivada, não instrumento de correção de planejamento malfeito.
2. O limite de 25% (50% para acréscimos em reforma) incide sobre o valor inicial atualizado, computando-se acréscimos e supressões separadamente, sem compensação (Acórdão TCU 1643/2024); a exceção consensual do Acórdão 1753/2026 é estreita e exige demonstração escrita de necessidade e viabilidade.
3. Transfigurar o objeto é vedado pelo art. 126 e pela Súmula TCU 261; o jogo de planilha, pelo art. 128.
4. Reequilíbrio exige fato imprevisível e impacto econômico demonstrado em planilha (art. 124, II, “d”; Acórdão 2429/2024; Consulta TCE/MG 1.188.209 — nada de acréscimo automático).
5. Sem publicação no PNCP, o aditivo não tem eficácia (art. 94).



Caso prático — O contrato que virou outro contrato: sete aditivos, 205% de acréscimo

Reforma de R\$ 1,8 milhão encerrada como obra de R\$ 5,5 milhões. Sete aditivos incluíram novo pavimento, ampliação de área e troca da solução estrutural. As justificativas repetem a expressão “necessidade superveniente”, sem parecer técnico. Todos foram publicados, mas nenhum foi comunicado à Câmara.

“Qual é o vício principal: o excesso ao limite legal ou a transfiguração do objeto — e que consequência cada um produz?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Como se calcula corretamente o limite de 25% do art. 125 da Lei nº 14.133/2021? Indique os três erros de cálculo mais comuns.
2. Quais são as condições fixadas pelo Acórdão TCU 1643/2024 para que pequenas alterações de quantitativos dispensem termo aditivo? Cite ao menos cinco.
3. Em que hipótese, segundo o Acórdão TCU 1753/2026, uma alteração consensual pode ultrapassar os limites do art. 125 — e que ônus de demonstração isso impõe à Administração?
4. Diferencie transfiguração do objeto (art. 126) e jogo de planilha (art. 128), com um exemplo de cada.
5. A contratada pede reequilíbrio alegando alta ordinária do preço dos insumos. O pleito preenche os requisitos do art. 124, II, “d”? Justifique.

LEITURA COMPLEMENTAR

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. · Informativo de Jurisprudência TCE/MG nº 314 (Consulta 1.188.209). · TCU, Acórdãos 1643/2024 e 1753/2026 – Plenário (pesquisa.apps.tcu.gov.br).



MÓDULO VI

Superfaturamento, Irregularidades e Responsabilização

Caso-gancho — A calçada de R\$ 1.200 por metro quadrado

O item passou despercebido na planilha de 180 linhas: calçada em concreto, R\$ 1.200 o metro quadrado, quando o referencial estadual apontava valor várias vezes menor. Multiplicado pela metragem, o sobrepreço superava o valor de uma creche inteira. Ninguém precisou ser engenheiro para encontrar: bastou abrir a planilha, copiar o código do serviço e comparar com a tabela oficial.

Detectar sobrepreço é aritmética com fonte oficial. Módulo VI.

6.1 Tipologia do superfaturamento

A primeira distinção é conceitual — e tem consequência jurídica direta: **sobrepreço é preço; superfaturamento é pagamento**. O sobrepreço existe na planilha, antes de qualquer desembolso: é o preço unitário ou global acima do referencial. O superfaturamento consuma-se na liquidação e no pagamento: é o dano efetivado. A distinção importa porque define o pedido cabível — contra o sobrepreço pede-se a correção do edital ou do contrato (e a cautelar que suspenda o certame ou o pagamento); contra o superfaturamento pede-se a apuração do dano, o ressarcimento e a responsabilização.

Quadro 24 — Modalidades de superfaturamento

Modalidade	Como se manifesta
Sobrepreço	preço unitário ou global acima do referencial, antes do pagamento
Superfaturamento por quantidade	medição de serviço não executado ou executado a menor
Superfaturamento por qualidade	material inferior ao especificado, pago como especificado



Jogo de planilha	alteração de quantitativos que reduz o desconto obtido na licitação
-------------------------	---

Método construtivo	execução mais econômica que a prevista, sem repasse à Administração
---------------------------	---

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 1151/2024 – Plenário. Tese: “*Considera-se superfaturada a prestação de serviços de engenharia que empregue em seu projeto básico método ineficiente e que posteriormente seja substituída por metodologia mais racional e econômica, sem que ocorra o reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração.*” A contratada que executa por método mais barato que o orçado deve repassar a economia — retê-la integralmente é a modalidade de superfaturamento por método construtivo.

6.2 Como o superfaturamento ocorre — e por que é difícil de detectar

O desvio raramente nasce na obra: **nasce na planilha**. Projeto básico deficiente, orçamento sem composições, ausência de critério de aceitabilidade de preços e fiscalização meramente documental criam o ambiente; a execução apenas confirma o que já estava contratado, e a medição transforma o preço irreal em pagamento definitivo. Os obstáculos à detecção, no plano municipal, são conhecidos: planilhas com centenas de itens sem código de referência; Câmaras sem engenheiro e sem assessoria técnica; serviços encobertos — fundação, drenagem, base — impossíveis de conferir depois; fiscalização que confere documento, não canteiro; e contratos publicados sem os anexos, porque **sem planilha não há o que comparar**.

A contramedida legal existe e é subutilizada: o art. 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 obriga a divulgar, no PNCP, os quantitativos e preços unitários **contratados** e, ao final da execução, os **efetivamente executados**. O cotejo entre as duas versões é, sozinho, um instrumento de detecção do jogo de planilha ao alcance de qualquer cidadão.

6.3 Base legal: os regimes de responsabilização

Quadro 25 — Esferas de responsabilização por superfaturamento

Esfera	Norma	Consequência
Controle externo	LC 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG)	débito, multa e ressarcimento
Improbidade	Lei 8.429/1992, arts. 10 e 12	ressarcimento, multa civil e sanções — exige dolo

Penal	Código Penal, arts. 337-E a 337-P	fraude em licitação e contratação direta indevida
Civil	Lei 14.133/2021, art. 120	responsabilidade por danos causados à Administração

As esferas são independentes e cumuláveis: o mesmo fato pode gerar débito no Tribunal de Contas, ação de improbidade no Judiciário e ação penal — sem *bis in idem*, porque cada esfera protege um bem jurídico próprio. Para o vereador, a consequência estratégica está no Módulo VIII: a mesma prova alimenta os três caminhos.

6.4 A metodologia do TCU para detecção de superfaturamento

A metodologia consolidada do controle externo tem quatro passos: **selecionar os itens relevantes** → **buscar o preço paradigma** → **calcular a diferença** → **quantificar o dano**. A seleção usa a **curva ABC**: concentra-se a análise nos itens que respondem pela maior parte do valor — em geral, 20% dos serviços concentram cerca de 80% do custo. O paradigma vem do SINAPI/SICRO — e não apenas deles, como o TCU assentou:

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCU

Acórdão 823/2024 – Plenário (Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman, sessão de 24/04/2024, TC 029.610/2014-1). Enunciado: “*Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento.*” O paradigma de preço, portanto, pode vir do SINAPI, do SICRO ou de licitações similares de outros órgãos públicos.

6.5 Improbidade administrativa e superfaturamento: dolo e dano efetivo

A reforma da Lei de Improbidade (Lei nº 14.230/2021) alterou profundamente o regime de responsabilização, e a jurisprudência superior consolidou dois requisitos que o agente do controle precisa dominar para formular pedidos viáveis: **dolo** e **dano efetivo**.



JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STF E STJ

STF — Tema 1199 (ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022). Item 1 da tese: “*É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO.*”

STJ — REsp 1.929.685/TO (1ª Turma, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 27/08/2024, unânime — Informativo 823). “*Sem o dano efetivo, não há como reconhecer o ato ímprobo.*” Após a Lei 14.230/2021, a condenação pelo art. 10 exige perda patrimonial efetiva e comprovada, e a exigência alcança os processos em curso relativos a fatos anteriores à reforma.

STJ — Tema repetitivo 1096: cancelado. Em 22/02/2024, a Primeira Seção acolheu questão de ordem do Rel. Min. Afrânio Vilela e **cancelou a afetação** do tema que discutia o dano presumido (*in re ipsa*) na dispensa indevida de licitação, em razão da superveniência da Lei 14.230/2021 (Informativo STJ 802). **Não existe tese vigente de dano presumido** em contratação irregular.

A consequência prática é exigente, mas não paralisante: a Câmara que pretende ver responsabilizado o agente por improbidade precisa levar ao Ministério Público a **quantificação do dano** — e o Módulo VIII mostrará que essa quantificação, na maioria dos casos de sobrepreço, é a própria planilha comparativa com o referencial oficial, multiplicada pelos quantitativos medidos. O dano por superfaturamento de preço demonstra-se por aritmética documentada, sem depender de perícia estrutural.

6.6 Responsabilidade solidária: quem responde e por quê

Quadro 26 — Cadeia de responsabilização no superfaturamento

Agente	Fundamento da responsabilidade
Ordenador da despesa	autoriza o pagamento sem liquidação regular
Fiscal e gestor do contrato	atestam serviço não executado ou com falha aparente
Autor do projeto e do orçamento	responde pela ART do que assinou
Empresa contratada	beneficiária direta do pagamento indevido

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Súmula TCE/MG nº 122: “O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem, entre outras competências, a de responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado dano ao erário estadual ou a erário municipal.”

A empresa contratada, portanto, não está fora do alcance do Tribunal: responde, solidariamente, no próprio processo de controle externo.

6.7 Técnica prática: como identificar sobrepreço em cinco passos

Cinco passos, uma planilha e duas abas de navegador:

1. Baixe a planilha orçamentária do edital no PNCP.
2. Ordene os itens por valor total e destaque os dez maiores (curva ABC).
3. Copie o código ou a descrição e consulte o SINAPI/MG na data-base do orçamento.
4. Compare o unitário do município com a mediana do sistema oficial.
5. Multiplique a diferença pelo quantitativo: esse é o sobrepreço do item.

Quadro 27 — Red flags de superfaturamento para o controle parlamentar

Sinais na licitação	Sinais na execução
proposta única ou desconto irrisório	medição uniforme mês a mês
atestado sob medida para uma empresa	aditivo logo após a assinatura
planilha sem código de referência	serviço encoberto sem foto
BDI acima da faixa do TCU	obra parada com pagamento em dia

6.8 Canais formais de denúncia e representação

Quadro 28 — Para onde levar o achado

Órgão	Instrumento	Onde
TCE/MG	denúncia (art. 65, LC 102/2008) ou representação	e-TCE — etce.tce.mg.gov.br
Ministério Público de MG	notícia de fato à Promotoria de Patrimônio Público	Ouvidoria MPMG e Promotoria Online
CGU	denúncia sobre obra com recurso federal	Fala.BR — falabr.cgu.gov.br
Controle interno municipal	comunicação formal de indício	protocolo da Prefeitura

Os requisitos de admissibilidade da denúncia ao TCE/MG estão no art. 66 da LC nº 102/2008: clareza na narrativa, qualificação do denunciante, informações sobre o fato e a autoria, e indicação das provas ou de indício veemente. A peça eficaz reúne: qualificação completa com documento de identidade e CPF; narrativa com autoria, circunstâncias e datas; documentos anexos (edital, contrato, planilha, medições e o comparativo de preços com fonte e data-base);



e **pedido específico** — suspensão cautelar, auditoria ou apuração de dano. O detalhamento operacional está no Módulo VIII.

6.9 Prevenção institucional

Quadro 29 — O que o município deve implementar para prevenir o superfaturamento

Medida	Conteúdo
Orçamento com código e data-base	padroniza a conferência e permite auditoria por qualquer cidadão
Critério de aceitabilidade	preço máximo unitário e global em todo edital — Súmula TCU 259
Fiscalização em campo	visita registrada com foto datada antes de cada atesto de medição
Transparência ativa	página de obras com contrato, medições e percentual executado — art. 8º, § 1º, V, da LAI

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VI

1. Sobrepreço é preço; superfaturamento é pagamento — o dano nasce na liquidação, e o pedido cabível muda conforme o estágio.
2. O paradigma de preço pode vir do SINAPI, do SICRO ou de licitações similares de outros órgãos (Acórdão TCU 823/2024); a análise concentra-se na curva ABC.
3. Improbidade exige dolo (STF, Tema 1199) e dano efetivo, comprovado e quantificado (STJ, REsp 1.929.685).
4. O Tema 1096 do STJ foi cancelado em 22/02/2024: não há tese vigente de dano presumido em contratação irregular.
5. O TCE/MG pode responsabilizar também o particular beneficiado, no próprio processo de controle externo (Súmula 122).

Caso prático — A escola de R\$ 4.800 por m²

A obra de uma escola de 1.200 m² foi contratada a R\$ 4.800 o metro quadrado — cerca de três vezes o referencial. A planilha não indica códigos SINAPI, o BDI é de 38% e as medições foram atestadas sem visita. O controle interno nunca se manifestou.

“Como a Câmara demonstra o dano efetivo, exigido pelo STJ, sem contratar perícia de engenharia?” — Questão para debate em plenário.



QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie sobrepreço e superfaturamento e indique o pedido cabível contra cada um.
2. Descreva as cinco modalidades de superfaturamento e dê um exemplo prático de superfaturamento por método construtivo (Acórdão TCU 1151/2024).
3. Que impacto o cancelamento do Tema 1096 do STJ tem sobre as ações de improbidade por dispensa indevida de licitação?
4. Como a Câmara quantifica o dano de um superfaturamento de preço sem perícia de engenharia? Estruture a resposta com a metodologia dos quatro passos.
5. Com base na Súmula 122 do TCE/MG, a empresa contratada pode ser condenada a ressarcir o erário no próprio processo do Tribunal de Contas? Explique.

LEITURA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. · Informativo STJ nº 802 (cancelamento do Tema 1096) e nº 823 (REsp 1.929.685). · TCU, *Roteiro de auditoria de obras públicas* (portal.tcu.gov.br).



MÓDULO VII

Instrumentos de Fiscalização Parlamentar do Vereador

Caso-gancho — A pergunta que o secretário não esperava

A audiência pública seguia protocolar até um vereador abrir o notebook e projetar duas telas lado a lado: o boletim de medição do mês, com 80% de execução, e a fotografia do canteiro tirada na véspera, com data e coordenadas. Não houve acusação nem discurso. A pergunta foi apenas técnica: qual dos dois documentos a Prefeitura considera verdadeiro? A obra foi suspensa na semana seguinte.

Instrumento sem prova é retórica. Prova sem instrumento é arquivo. Módulo VII.

7.1 O vereador fiscalizador e o déficit de instrumentalização

O problema raramente é o poder — é o método. O vereador tem competência constitucional plena para fiscalizar, mas costuma atuar sem roteiro: pede informação genérica, recebe resposta evasiva e encerra o assunto. A fiscalização se profissionaliza quando cada pedido tem **objeto certo, prazo certo e destinatário certo** — e quando o vereador preserva a independência institucional que a função exige, inclusive recusando assentos em órgãos do Executivo, como orienta a Consulta TCE/MG nº 1.184.838, examinada no Módulo I.

7.2 A assimetria de informação — e como reduzi-la

Quadro 30 — O desequilíbrio estrutural entre Executivo e Câmara

O Executivo tem	A Câmara costuma ter
projeto, planilha e cronograma	o extrato publicado do contrato
corpo técnico de engenharia	nenhum engenheiro no quadro
diário de obras e medições	informação em pdf-imagem, sem planilha

acesso direto ao canteiro

acesso apenas formal

A redução da assimetria não depende de reforma legislativa: **os dados existem e são públicos** — PNCP, SISOP-MG, SINAPI, Banco de Preços do TCE/MG, Portal da Transparência. O que falta, na maioria das Câmaras, é rotina de consulta. O vereador que institui uma rotina mensal de verificação desses painéis elimina, sozinho, a maior parte da vantagem informacional do Executivo.

Os obstáculos práticos, porém, são reais e recorrentes: resposta genérica que não entrega o documento pedido; entrega em papel ou em pdf-imagem, inviabilizando a conferência da planilha; alegação de sigilo onde não há sigilo legal; silêncio administrativo até o fim do prazo; e — com franqueza — pedido mal formulado, que permite a resposta evasiva. Contra a alegação de sigilo, o argumento normativo é direto: o art. 8º, § 1º, V, da Lei nº 12.527/2011 impõe a divulgação, **independentemente de requerimento**, de “*dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades*”. Dados de acompanhamento de obras são objeto de transparência **ativa** — não há o que sigilar.

7.3 Fundamentos constitucionais do poder de fiscalização

Quadro 31 — Base constitucional da fiscalização municipal

Fundamento	Conteúdo
CF, art. 31	controle externo pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas
CF, art. 31, § 1º (EC 139/2026)	auxílio dos Tribunais de Contas, vedada sua extinção, criação ou instalação
CF, art. 29, XI	organização das funções legislativas e fiscalizadoras na Lei Orgânica
CF, art. 70	fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial

7.4 O requerimento de informações: o instrumento central

Requerimento bom é aquele que só admite uma resposta. A técnica está em pedir o documento, não a explicação: contrato, planilha em formato editável, boletins de medição numerados, diário de obras do período, relatório do fiscal. Documento se confere; explicação se discute. O requerimento que pergunta “qual a situação da obra da creche?” convida à resposta evasiva; o que pede “cópia dos boletins de medição nº 1 a 8 do Contrato nº 45/2025, em pdf pesquisável, e da planilha orçamentária contratual em formato editável (xls/csv)” só admite entrega — ou recusa documentada, que é matéria-prima de representação.

O roteiro de redação em cinco marcos — **identificar o contrato** → **listar os documentos** → **fixar o formato** → **protocolar** → **registrar a resposta** — se materializa nos seguintes cuidados:

- ✓ Cabeçalho: número do contrato, objeto, valor e nome da contratada.
- ✓ Pedido em itens numerados, cada um com um documento específico.
- ✓ Formato: planilha em xls ou csv; pdf pesquisável para os demais documentos.
- ✓ Fundamento: art. 31 da CF, dispositivo regimental e Lei 12.527/2011.
- ✓ Encerramento: prazo de resposta e advertência sobre as consequências do silêncio administrativo.

7.5 A CPI municipal: poderes e limites

Quadro 32 — Requisitos e limites da CPI municipal

Requisito	Regra
Iniciativa	requerimento de um terço dos membros da Câmara
Objeto	fato determinado, descrito com precisão no requerimento
Prazo	certo, com possibilidade de prorrogação na forma do regimento
Poderes	oitivas, requisição de documentos e diligências
Limites	cláusulas de reserva de jurisdição; quebra de sigilo por CPI municipal é controvertida

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STF

MS 40.799/DF (Tribunal Pleno, j. 26/03/2026; Rel. Min. André Mendonça, vencido; redator para o acórdão Min. Flávio Dino). A criação de CPI, preenchidos os requisitos constitucionais, é **direito público subjetivo da minoria** parlamentar; a **prorrogação** dos trabalhos, porém, não é automática nem constitui direito da minoria. O precedente, firmado quanto a CPMI federal, aplica-se por simetria ao processo legislativo municipal.

O passo a passo da instauração: **(1)** descreva o fato determinado — contrato, obra, período e indício concreto; **(2)** colha as assinaturas de um terço dos vereadores; **(3)** protocole na Mesa e acompanhe a leitura em plenário; **(4)** instale a comissão, eleja presidente e relator e defina o plano de trabalho; **(5)** requirite documentos por ofício e registre tudo em ata; **(6)** conclua com relatório fundamentado e encaminhamento ao Ministério Público e ao TCE/MG. CPI que termina em relatório engavetado fiscalizou pela metade: o relatório é peça de instrução dos órgãos de controle, não um fim em si.

7.6 A LAI como instrumento complementar

Quadro 33 — Prazos da Lei de Acesso à Informação

Etapa	Prazo legal
Resposta ao pedido de informação	20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art. 11)
Recurso contra a negativa	10 dias para interpor; 5 dias para a autoridade decidir (art. 15)
Regulamentação municipal	obrigatória, nos termos do art. 45 da Lei 12.527/2011

A LAI serve ao vereador como serve a qualquer cidadão — e tem uma vantagem tática: não depende de deliberação da Casa nem se sujeita ao filtro político da Mesa. Uma atenção técnica: o recurso à CGU (art. 16) alcança apenas o Poder Executivo **federal**; no Município, a instância recursal é a definida na regulamentação local. Município sem regulamentação da LAI está em mora normativa — e essa mora é, ela própria, objeto legítimo de indicação e de cobrança parlamentar.

7.7 Audiências públicas, convocações e demais instrumentos

Quadro 34 — Instrumentos complementares de pressão institucional

Instrumento	O que produz
Audiência pública	reúne gestor, fiscal e comunidade; produz ata, documento oficial de cobrança
Convocação de secretário	aplica-se por simetria ao art. 50 da CF, na forma da Lei Orgânica e do regimento
Comissão permanente de obras	acompanha contratos ao longo do exercício, com relatórios periódicos
Visita técnica institucional	diligência da comissão, com registro fotográfico e relatório assinado
Indicação	sugere providência ao Executivo; vale como registro formal da omissão apontada
Moção	manifesta posição da Casa; apoia providência do controle externo
Relatório de comissão	consolida provas e vira peça de instrução na representação ao TCE/MG

7.8 Articulação com os órgãos de controle

Quadro 35 — Quando acionar cada órgão

Órgão	Quando acionar	Resultado esperado
-------	----------------	--------------------



TCE/MG	irregularidade em edital, contrato, medição ou pagamento	cautelar, auditoria, débito e multa
Ministério Público	indício de improbidade ou de crime licitatório	notícia de fato, inquérito e ação
CGU	obra custeada com recurso federal	fiscalização e inspeção física da obra

A estratégia correta não é sequencial, é **simultânea**: aciona-se o TCE/MG para **parar o dano** (cautelar) e o Ministério Público para **responsabilizar** (improbidade e crime). Os caminhos correm em paralelo, com a mesma prova — o detalhamento operacional é o objeto do Módulo VIII.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VII

1. A competência é constitucional (CF, arts. 29, 31 e 70); o que decide o resultado é o método.
2. Requerimento eficaz pede documento identificado, em formato utilizável e com prazo — documento se confere, explicação se discute.
3. CPI exige fato determinado e um terço da Casa; a criação é direito da minoria, a prorrogação não (STF, MS 40.799).
4. A LAI complementa o requerimento com prazos próprios (20 + 10 dias) e sem filtro político; dados de obras são transparência ativa (art. 8º, § 1º, V).
5. TCE/MG e Ministério Público devem ser acionados em paralelo, com a mesma prova.

Caso prático — A Câmara que parou a obra

Obra de drenagem com 80% medidos e 30% executados. A comissão fez visita técnica com registro fotográfico datado, requereu os boletins de medição e o diário de obras, confrontou os documentos em audiência pública e encaminhou o relatório ao TCE/MG e ao Ministério Público.

“Que providência deveria vir primeiro — a cautelar no Tribunal de Contas ou a notícia de fato ao Ministério Público? Justifique pela finalidade de cada uma.” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Redija, em itens numerados, o pedido de um requerimento de informações sobre um contrato de pavimentação, aplicando a técnica “documento, não explicação”.
2. Quais os requisitos constitucionais da CPI municipal, e o que o MS 40.799 do STF definiu sobre criação e prorrogação?



3. O Executivo nega acesso aos boletins de medição alegando “sigilo administrativo”. Refute a alegação com o dispositivo correto da LAI.
4. Compare requerimento de informação e pedido pela LAI: prazos, fundamento e vantagens táticas de cada via.
5. Por que a audiência pública produz efeito jurídico além do político? Relacione com o valor probatório da ata.

LEITURA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (LAI), arts. 8º, 11, 15 e 45. · STF, MS 40.799/DF (Pleno, 26/03/2026). · Regimento Interno da Câmara Municipal e Lei Orgânica local — dispositivos sobre requerimentos, convocações e CPIs.



MÓDULO VIII

Acionamento dos Órgãos de Controle: TCE/ MG, MP e CGU

Caso-gancho — A representação que custou R\$ 2,4 milhões ao Prefeito

A representação tinha seis páginas e onze anexos: contrato, planilha, comparativo com o SINAPI, boletins de medição e fotografias datadas. Não continha adjetivos nem acusações genéricas. Continha números. O Tribunal converteu o processo em fiscalização, determinou a suspensão dos pagamentos e, ao final, imputou débito e multa aos responsáveis — inclusive à empresa contratada.

A diferença entre denúncia arquivada e representação eficaz é a prova. Módulo VIII.

8.1 A subutilização dos canais de controle

Muitos vereadores encerram a fiscalização no discurso de plenário. O discurso tem lugar — mobiliza, pressiona, informa —, mas **não instaura processo, não interrompe pagamento e não gera dever de resposta**. O acionamento formal, sim: cria um procedimento com número, relator e prazo, que alguém terá o dever legal de decidir. A irregularidade conhecida e não representada converte-se, com o tempo, em omissão de quem a conheceu.

A porta de entrada é generosa: o art. 65 da LC nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG) dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar perante o Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade”. O vereador exerce a denúncia nessa qualidade — de cidadão —, sem depender de deliberação da Câmara; e a denúncia, uma vez admitida, não pode ser arquivada de plano: o art. 67, parágrafo único, exige que o arquivamento se dê *somente após as diligências pertinentes, mediante decisão fundamentada do Relator*.

Quadro 36 — Denúncia, representação e reclamação: o que gera efeito jurídico

Via	Quem usa	Efeito
-----	----------	--------



Denúncia (art. 65, LC 102/2008)	qualquer cidadão — inclusive o vereador	autuação, apuração (sigilosa na fase inicial) e decisão fundamentada
Representação	agente público no exercício do cargo	processo próprio no regimento do TCE/MG
Reclamação verbal	qualquer pessoa	não gera processo nem dever de decidir

FONTE INSTITUCIONAL VERIFICADA — TCE/MG

Carta de Serviços ao Usuário do TCE/MG (edição de maio/2026). Denúncias e representações exigem: matéria “*de competência do Tribunal*”, redação “*com clareza*” e “*informações e elementos mínimos que permitam a apuração dos fatos*”. Admitido, o processo “*será autuado e distribuído, mantendo-se o caráter sigiloso até que haja elementos que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade*”. O protocolo se faz pelo sistema e-TCE (etce.tce.mg.gov.br), com autenticação gov.br.

8.2 Erros que levam ao arquivamento

- Narrativa genérica, sem indicar contrato, valor e período.
- Ausência de documento: alegação sem edital, planilha ou medição anexa.
- Falta de qualificação completa do denunciante e dos documentos exigidos.
- Pedido indeterminado — “que sejam tomadas as providências cabíveis”.
- Matéria estranha à competência do Tribunal (questão trabalhista privada, por exemplo).

Cada erro dessa lista é evitável com uma peça estruturada. O contraste é pedagógico: “o Prefeito está desviando dinheiro das obras” é desabafo; “no Contrato nº 45/2025 (pavimentação da Rua X, R\$ 2,1 milhões), os boletins de medição nº 3 a 6 atestam 80% de execução, enquanto o registro fotográfico datado de 12/05/2026 demonstra execução aparente inferior a 30%, requerendo-se a suspensão cautelar dos pagamentos e auditoria” é representação.

8.3 O TCE/MG: competência e poderes sobre os municípios mineiros

Quadro 37 — Poderes do TCE/MG e efeito prático na obra municipal

Poder	Efeito prático
Cautelar	suspensão de licitação ou de pagamento antes de o dano se consumir
Auditoria e inspeção	análise técnica do orçamento e da execução física
Imputação de débito	devolução do valor pago a maior, com atualização

Multa e sanções

aplicação a gestores, fiscais e responsáveis técnicos

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — TCE/MG

Súmula TCE/MG nº 89: “Quem ordenar despesa pública sem a observância do prévio procedimento licitatório, quando este for exigível, poderá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente, sem prejuízo da multa pecuniária a que se referem os artigos 71, inciso VIII, da Constituição Federal e 76, inciso XIII, da Carta Estadual.”

8.4 Ministério Público: a conduta; Tribunal de Contas: a conta

A divisão de trabalho entre as instituições pode ser resumida numa fórmula: **o Ministério Público investiga a conduta; o Tribunal apura a conta**. Cabe ao MPMG apurar improbidade administrativa, fraude à licitação e crimes correlatos (Código Penal, arts. 337-E a 337-P). A porta de entrada é a Promotoria de Justiça da comarca ou a Ouvidoria do MPMG; a área especializada é a de Defesa do Patrimônio Público. Sobre o GAECO, uma precisão que evita frustração: **não é canal de entrada direta** do vereador — o encaminhamento é interno, quando há indício de organização criminosa.

O prazo de apreciação tem norma própria: pela Resolução CNMP nº 174/2017, art. 3º, a notícia de fato será apreciada em **30 dias**, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 dias. O vereador que protocola notícia de fato deve anotar o prazo e cobrar formalmente a apreciação — o acompanhamento é parte do método.

8.5 CGU e TCU: a dimensão federal

A CGU alcança o Município **na exata medida do dinheiro federal**. O Programa de Fiscalização em Entes Federativos avalia a aplicação de recursos federais repassados, com exame de contas e documentos e **inspeção física** das obras em andamento. O canal de acionamento é a plataforma Fala.BR (falabr.cgu.gov.br), que admite registro identificado ou anônimo — o anonimato é previsto especificamente para denúncias.¹⁶

Quando a obra é custeada por transferência voluntária da União, o gestor municipal presta contas ao órgão repassador e pode ser responsabilizado pelo **TCU** — cuja jurisprudência sobre obras (BDI, aditivos, medições) é, de resto, o parâmetro técnico aplicado em todo este curso. Sobre a prescrição da pretensão punitiva do TCU, o STF assentou o regime aplicável:

16. Base normativa do Fala.BR: Lei nº 12.527/2011; Lei nº 13.460/2017; Decreto nº 9.492/2018.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — STF

MS 35.953/DF (1ª Turma, sessão de 28/09/2021, Rel. Min. Marco Aurélio). A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regida pela **Lei nº 9.873/1999**: prazo de cinco anos, contado da prática do ato, com as hipóteses legais de interrupção — entre elas, os atos de fiscalização e apuração do próprio Tribunal. Registre-se que o alcance das interrupções sucessivas é objeto de divergência posterior entre as Turmas do STF, sem tese vinculante de repercussão geral sobre o ponto.

8.6 Como protocolar no TCE/MG: o passo a passo do e-TCE

CORREÇÃO IMPORTANTE

O **SICOM** é o sistema de **remessa de dados dos jurisdicionados** ao TCE/MG (assim como o SISOP-MG o é para obras). A denúncia ou representação do vereador **não** tramita por ali: é protocolada pelo **e-TCE** (etce.tce.mg.gov.br), o processo eletrônico do Tribunal.

1. Acesse o e-TCE (etce.tce.mg.gov.br) e cadastre-se com login gov.br.
2. Selecione a classe processual adequada: denúncia ou representação.
3. Preencha a qualificação e anexe documento de identidade e CPF.
4. Descreva o fato, a autoria e o período, e anexe as provas em pdf pesquisável.
5. Formule pedido específico e acompanhe a autuação pelo número gerado.

Os elementos que transformam o protocolo em processo eficaz:

- ✓ Fato determinado: contrato, obra, valores e datas.
- ✓ Prova documental organizada e numerada, na ordem da narrativa.
- ✓ Comparativo de preços com fonte oficial e data-base indicada.
- ✓ Indicação dos responsáveis e do dano estimado, quando houver.
- ✓ Pedido certo: cautelar, auditoria, imputação de débito ou multa.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COM SEGURANÇA JURÍDICA

A ferramenta de IA pode organizar a cronologia dos fatos, estruturar a peça e revisar a redação — usos legítimos que economizam horas de trabalho. Mas **toda citação normativa e jurisprudencial deve ser conferida na fonte oficial antes do protocolo**. Precedente inexistente em peça protocolada compromete a credibilidade do representante e pode gerar sanção processual: em 2026, a Justiça do Trabalho já aplicou multa a parte que citou precedentes inexistentes gerados por IA, com comunicação do fato à OAB. A regra de ouro: a IA redige; a fonte oficial confirma; o profissional responde.

8.7 A articulação estratégica: TCE/MG, MP e CGU em paralelo

A sequência operacional eficaz — **reunir a prova → TCE/MG para parar o dano → MP para responsabilizar → CGU quando houver recurso federal → acompanhar** — tem uma regra prática que multiplica seus efeitos: **a mesma prova alimenta os três órgãos**. Encaminhe cópias simultâneas e informe, em cada peça, que os demais órgãos foram acionados. Isso evita decisões contraditórias, acelera a instrução e impede que cada órgão aguarde o outro.

Quadro 38 — Estratégia de acionamento simultâneo

Órgão	Papel na estratégia	Pedido típico
TCE/MG	parar o dano	cautelar de suspensão de pagamentos; auditoria; débito
MPMG	responsabilizar	notícia de fato por improbidade e crime licitatório
CGU	dimensão federal	fiscalização e inspeção física da obra conveniada

Um esclarecimento de procedimento que evita erro comum: a **consulta** formal ao TCE/MG — instrumento para dirimir dúvida em tese — exige quórum qualificado de legitimados (na Câmara, um terço dos membros, conforme a disciplina regimental); a **denúncia**, não: é direito individual do cidadão, exercitável pelo vereador sozinho, a qualquer tempo.



RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VIII

1. Denúncia ao TCE/MG é direito do cidadão (art. 65 da LC 102/2008) — o vereador a exerce individualmente; o arquivamento exige diligências e decisão fundamentada (art. 67, parágrafo único).
2. Consulta formal exige um terço da Câmara; denúncia, não.
3. Representação eficaz tem fato determinado, prova organizada e numerada, comparativo com fonte oficial e pedido certo — protocolada pelo e-TCE, não pelo SICOM.
4. A notícia de fato ao Ministério Público é apreciada em 30 dias, prorrogáveis (Resolução CNMP 174/2017, art. 3º); o GAECO não é porta de entrada direta.
5. A CGU alcança o Município na medida do recurso federal, com inspeção física; TCE/MG e MP são acionados em paralelo, com a mesma prova.

Caso prático — A ponte que nunca ficou pronta

Ponte com recurso federal, 70% paga e obra abandonada há dois anos. O contrato teve três aditivos de prazo, nenhum de valor, e o município não informa pagamentos ao SISOP-MG desde a última medição. O convênio federal segue aberto no Transferegov.br, com prestação de contas pendente.

“Monte a estratégia: que pedido vai ao TCE/MG, que fato vai ao Ministério Público e o que se pede à CGU — em uma única semana de trabalho?” — Questão para debate em plenário.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie denúncia (art. 65) e representação no âmbito do TCE/MG: legitimados, requisitos e efeitos.
2. Por que o discurso de plenário não substitui o acionamento formal? Indique três efeitos jurídicos que só o processo produz.
3. Estruture os cinco elementos de uma representação eficaz ao TCE/MG a partir de um caso de sobrepreço em planilha.
4. Qual é o papel próprio do TCE/MG, do MPMG e da CGU diante do mesmo fato, e por que o acionamento deve ser simultâneo?
5. Quais os riscos do uso de IA na elaboração de representações, e qual é o protocolo de segurança que os elimina?

LEITURA COMPLEMENTAR



MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), arts. 65 a 67. · TCE/MG, *Carta de Serviços ao Usuário* (maio/2026). · CNMP, Resolução nº 174/2017. · CGU, *Programa de Fiscalização em Entes Federativos* (gov.br/cgu).



Conclusão geral — O vereador como guardião do erário municipal

Percorremos os oito pilares do controle parlamentar de obras: o conceito legal, o planejamento, o orçamento, a fiscalização do contrato, os aditivos, o superfaturamento, os instrumentos do mandato e o acionamento dos órgãos de controle. Nenhum deles exige formação em engenharia — **todos exigem método**. E o método cabe numa frase: fiscalizar obra pública é comparar o documento com a realidade e registrar a diferença por escrito, no tempo certo e no órgão certo.

Quadro 39 — Os oito módulos: perguntas e instrumentos

Módulo	Pergunta que responde	Instrumento que entrega
I e II	o que é obra e como ela é contratada	leitura do edital e do PCA
III	o preço está correto?	comparação com SINAPI, SICRO e BDI de referência
IV	está sendo executada como contratada?	diário de obras, medição e recebimento
V	o contrato ainda é o mesmo?	análise de aditivos e do limite de 25%
VI	houve dano ao erário?	apuração de sobrepreço e responsabilização
VII e VIII	o que fazer com o que se descobriu?	requerimento, CPI, representação e notícia de fato

A obra pública é a política pública que se pode tocar. Quando a creche não abre, quando a ponte não liga, quando a rua alaga, o cidadão não discute doutrina: ele constata. O vereador que domina o método traduz essa constatação em processo, e o processo em recomposição do interesse público.

“A fiscalização não é ato de oposição ao governo: é ato de fidelidade ao mandato e ao contribuinte.” — Instituto Global de Administração Pública

Encaminhamentos práticos — o que fazer ao retornar ao mandato

1. Levante, no PNCP, todos os contratos de obra vigentes do seu Município.
2. Verifique no SISOP-MG quais contratos estão sem pagamento informado há mais de 180 dias.
3. Escolha as três obras de maior valor e monte a linha do tempo documental de cada uma.



4. Protocole requerimento pedindo planilha, medições e diário de obras dessas três.
5. Proponha, por indicação ou projeto, um painel municipal de transparência de obras.
6. Estabeleça rotina mensal de acompanhamento — com registro em ata da Câmara.

“Salus populi suprema lex esto.”

“A salvação do povo é a lei suprema.” — Marco Túlio Cícero, *De Legibus*, Livro III (106–43 a.C.)

Gratidão pela sua presença e pelo seu compromisso com a coisa pública.

Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205



Referências

Doutrina

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

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

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

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

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

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

Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, arts. 29, 31, 37 e 70 a 75 (com a Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026).

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

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992** (com as alterações da Lei nº 14.230/2021). Lei de Improbidade Administrativa.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002** (Código Civil), art. 618.

BRASIL. **Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013** (com as alterações do Decreto nº 12.867/2026). Regras para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 27 de dezembro de 2022** (com as alterações do Decreto nº 13.031/2026). Gestor e fiscal de contrato.

BRASIL. **Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025**. Atualização dos valores da Lei nº 14.133/2021 para 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.867, de 5 de março de 2026**. Manutenção do SINAPI pela CAIXA com pesquisa do IBGE.



BRASIL. **Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026**. Sistema Contratos.gov.br e alterações no regime do gestor e fiscal de contrato.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460/2017 (plataforma de ouvidorias).

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017**, art. 3º.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, arts. 65 a 67.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instruções Normativas nº 01/2019, 02/2023, 01/2024 e 05/2025**.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 729.744/MG (Tema 157)**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 848.826 (Tema 835)**, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.298.647/SP (Tema 1118)**, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 13/02/2025, trânsito em julgado em 29/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843.989/PR (Tema 1199)**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 35.953/DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, sessão de 28/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 40.799/DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça (vencido), Red. p/ acórdão Min. Flávio Dino, j. 26/03/2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.929.685/TO**, 1ª Turma, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 27/08/2024 (Informativo 823).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.211.999/SP**, 1ª Turma, Rel.^a Min.^a Regina Helena Costa, j. 10/02/2026 (Informativo 877).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema repetitivo 1096** — afetação cancelada pela Primeira Seção em 22/02/2024 (Informativo 802).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmulas nº 247, 253, 254, 258, 259, 260, 261, 263 e 289** (todas vigentes).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos nº 2622/2013, 619/2024, 823/2024, 1151/2024, 1643/2024, 1873/2024, 2429/2024, 1182/2025, 1354/2025, 2666/2025, 6138/2025 (1ª Câmara), 605/2026 (2ª Câmara), 1513/2026 e 1753/2026**.



MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Consultas nº 986.699 (27/09/2023), 1.160.702 (29/10/2025), 1.184.838 (08/07/2026) e 1.188.209 (06/08/2025); processo nº 1.210.600 (cautelar referendada em 23/06/2026); Súmulas nº 34, 47, 86, 89, 107, 113, 114 e 122.**

Fontes institucionais e dados

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Metade das obras financiadas com recursos federais estão paradas.** Notícia institucional, 30 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal — Gestão das obras paralisadas** (ciclo 2024).

IBGE. **Índice Nacional da Construção Civil — SINAPI, julho de 2026.** Release de 11 ago. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Carta de Serviços ao Usuário.** Belo Horizonte, maio/2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos;** plataforma **Fala.BR** (falabr.cgu.gov.br).



Glossário

Aditivo (termo aditivo)

Instrumento formal de alteração do contrato — de valor, prazo, projeto ou condições —, sujeito aos limites dos arts. 124 a 126 da Lei 14.133/2021.

Apostilamento

Registro administrativo de variações que não modificam o contrato (reajuste previsto, alteração de dotação), dispensando termo aditivo (art. 136).

ART / RRT

Anotação (CREA) ou Registro (CAU) de Responsabilidade Técnica: vincula cada peça técnica — projeto, orçamento, execução, fiscalização — a um profissional identificado.

BDI

Bonificações e Despesas Indiretas: taxa aplicada sobre o custo direto para formar o preço final, com composição delimitada pela jurisprudência do TCU.

Boletim de medição

Documento que quantifica os serviços executados no período, base da liquidação e do pagamento.

Curva ABC

Técnica de priorização que ordena os itens da planilha por relevância financeira; em geral, 20% dos itens concentram cerca de 80% do valor.

Diário de obras

Registro diário do canteiro: serviços, efetivo, equipamentos, clima, paralisações e determinações do fiscal (art. 117, § 1º).

Dispensa de licitação

Contratação direta por valor ou hipóteses legais (art. 75); em 2026, até R\$ 130.984,20 para obras e serviços de engenharia.

e-TCE

Sistema de processo eletrônico do TCE/MG (etce.tce.mg.gov.br), canal de protocolo de denúncias e representações.

ETP

Estudo Técnico Preliminar: peça que demonstra a necessidade da contratação e caracteriza o interesse público (art. 18, I).

Jogo de planilha

Manipulação de quantitativos (acréscimo de itens caros, supressão de baratos) que reduz o desconto obtido na licitação — vedada pelo art. 128.

Medição

Aferição periódica, em campo, dos quantitativos executados, para fins de liquidação.



PCA

Plano de Contratações Anual: consolida as contratações pretendidas para o exercício seguinte, divulgado no PNCP.

PNCP

Portal Nacional de Contratações Públicas (pncp.gov.br): a divulgação do contrato e dos aditivos no portal é condição de eficácia (art. 94).

Projeto básico

Conjunto de elementos necessários e suficientes para definir e dimensionar a obra (art. 6º, XXV); precede o edital.

Projeto executivo

Detalhamento das soluções do projeto básico para a execução completa da obra (art. 6º, XXVI).

Recebimento provisório / definitivo

Atos que encerram a execução: o provisório (fiscal) abre a verificação; o definitivo (gestor/comissão) atesta a adequação ao contrato (art. 140).

Reequilíbrio econômico-financeiro

Recomposição da equação original do contrato diante de fato imprevisível, com impacto demonstrado (art. 124, II, “d”).

SICOM

Sistema de remessa de dados dos jurisdicionados ao TCE/MG (prestação de contas eletrônica).

SICRO

Sistema de Custos Referenciais de Obras (DNIT), aplicável à infraestrutura de transportes.

SINAPI

Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (CAIXA/IBGE), referência obrigatória de preços (art. 23, § 2º, I).

SISOP-MG

Sistema Informatizado de Obras Públicas do TCE/MG (sisop.tce.mg.gov.br), alimentado por remessa obrigatória (IN 01/2019).

Sobrepreço

Preço unitário ou global acima do referencial, aferido antes do pagamento.

Superfaturamento

Dano consumado no pagamento: por preço, quantidade, qualidade, jogo de planilha ou método construtivo.

Trilhas eletrônicas

Rotinas automatizadas de cruzamento de dados usadas pelo TCE/MG para detectar indícios de irregularidade (ex.: sobrepreço ante o SINAPI/Sudecap).

Anexo Legislativo — Dispositivos essenciais

Constituição Federal

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 Distrito Federal ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. (Redação dada pela EC nº 139/2026.)

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

Lei nº 14.133/2021 — dispositivos-chave para a fiscalização de obras

Art. 6º, XII — obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

Art. 18. O processo licitatório será instruído no âmbito da fase preparatória, que é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] e com as leis orçamentárias [...]. I — a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; [...]

Art. 23, § 2º, I — No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia [...] o valor estimado [...] será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I — composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) [...] ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi) [...];

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos [...]. § 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato [...]. § 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as

ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

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

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Art. 128. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos [...]

Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG)

Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar perante o Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade de ato praticado por agente público jurisdicionado.

Art. 66. São requisitos de admissibilidade da denúncia: redação clara, qualificação do denunciante, informações sobre o fato e a autoria e a indicação das provas ou de indício veemente do fato denunciado.

Art. 67, parágrafo único. A denúncia somente poderá ser arquivada após a realização das diligências pertinentes, mediante decisão fundamentada do Relator.

Lei nº 12.527/2011 — LAI

Art. 8º, § 1º, V — [É dever dos órgãos e entidades públicas divulgar, independentemente de requerimentos:] dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; [...]

Art. 11, § 1º — [Não sendo possível o acesso imediato,] prazo não superior a 20 (vinte) dias [...] § 2º [...] prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa.

Apêndice A — Nota de verificação jurisprudencial

Em cumprimento à diretriz metodológica deste material — nenhuma jurisprudência é citada sem conferência prévia —, todas as referências jurisprudenciais e normativas do curso foram verificadas em agosto de 2026 em fontes oficiais (portais do STF, do STJ, do TCU e do TCE/MG, Diário Oficial da União, informativos oficiais de jurisprudência) e, subsidiariamente, em repositórios jurídicos especializados. O resultado está resumido a seguir.

A.1 Citações confirmadas

STF: Temas 157 (RE 729.744), 835 (RE 848.826), 1118 (RE 1.298.647 — trânsito em julgado em 29/04/2025), 1199 (ARE 843.989); MS 35.953/DF (1ª Turma, 28/09/2021); MS 40.799/DF (Pleno, 26/03/2026). Os Temas 897, 899, 1001 e 1036, mencionados como acervo complementar, foram igualmente conferidos. **STJ:** REsp 1.929.685/TO (1ª Turma, 27/08/2024 — citação literal confirmada na notícia oficial do STJ); REsp 2.211.999/SP (1ª Turma, 10/02/2026); cancelamento do Tema repetitivo 1096 em 22/02/2024 (Informativo 802); Temas 1089, 1128, 1257 e 1294 (acervo complementar). **TCU:** Súmulas 247, 253, 254, 258, 259, 260, 261, 263 e 289 — todas vigentes, com texto literal conferido (nenhuma consta do rol de súmulas canceladas pelo Acórdão 358/2020-Plenário); Acórdãos 2622/2013, 619/2024, 823/2024, 1151/2024, 1643/2024, 1873/2024, 2429/2024, 1182/2025, 1354/2025, 2666/2025, 6138/2025 (1ª Câmara), 605/2026 (2ª Câmara), 1513/2026 e 1753/2026. **TCE/MG:** Consultas 986.699, 1.160.702, 1.184.838 e 1.188.209; processo 1.210.600 (Campo do Meio); Súmulas 34, 47, 86, 89, 107, 113, 114 e 122 (enunciados literais conferidos); IN 01/2019, 02/2023, 01/2024 e 05/2025; Carta de Serviços (maio/2026). **Normas e dados:** EC 139/2026; Decretos 12.807/2025, 12.867/2026 e 13.031/2026 (17/06/2026); dados do TCU sobre obras paralisadas (notícia de 30/07/2025 e Lista de Alto Risco, ciclo 2024); SINAPI de julho/2026 (release IBGE de 11/08/2026).

A.2 Citações corrigidas em relação ao material de aula

- **Acórdão TCU 1753/2026-Plenário (Consulta):** a tese efetivamente fixada mantém a regra dos limites do art. 125 — inclusive para contratos de supervisão e gerenciamento de obras —, mas **admite excepcionalmente** que alterações **consensuais** os ultrapassem, quando necessárias à completa execução do objeto original e demonstrada, por escrito, a viabilidade técnica, econômica e social. O texto desta apostila incorpora a tese integral, e não a versão simplificada (vedação absoluta) constante do material projetado em aula.
- **Consulta TCE/MG 1.160.702 (29/10/2025):** a tese fixada trata da segregação entre as **fases interna e externa** do certame e das competências do agente de contratação. A

máxima “quem elabora o projeto não fiscaliza a execução” permanece correta como diretriz geral de segregação de funções, mas não é o enunciado da Consulta — e o texto desta apostila faz a distinção.

- **REsp 2.211.999/SP:** julgado em **10/02/2026** pela 1ª Turma do STJ (Rel.^a Min.^a Regina Helena Costa), e não em 2025.
- **Processo TCE/MG 1.210.600:** a medida cautelar monocrática foi referendada pela Primeira Câmara na sessão de **23/06/2026**; 24/06/2026 é a data da divulgação institucional.
- **Súmula TCE/MG 89:** o enunciado literal fala em responsabilidade “civil, **penal** e administrativa” (não “criminal”), e a Súmula 122 alcança dano ao erário **estadual ou municipal**.
- **Tema 157 do STF:** a tese integral inclui o trecho final “*sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo*”, transcrito nesta apostila por sua relevância prática.

A.3 Citações não confirmadas — suprimidas ou substituídas

- **“Acórdão TCU 2340/2024-Plenário”** (que teria reafirmado os referenciais de BDI do Acórdão 2622/2013): não localizado em nenhuma fonte oficial ou especializada com esse conteúdo. A apostila cita apenas o Acórdão 2622/2013, cujos referenciais seguem aplicados pela jurisprudência do TCU.
- **“Acórdão TCU 2672/2016-Plenário”** (fiscal responderia por serviços inexistentes atestados): não localizado com esse conteúdo. Substituído pelo Acórdão 605/2026-Segunda Câmara (enunciado literal confirmado) e pelo Acórdão 6138/2025-Primeira Câmara (atesto de serviços não realizados como erro grosseiro), ambos verificados.

Critério adotado: citação não confirmada não é utilizada como fundamento, ainda que verossímil. A supressão ou substituição está registrada aqui para transparência metodológica e para eventual reintrodução futura, caso a fonte primária venha a ser localizada.