



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 12 – Análise das Irregularidades na Gestão e Fiscalização
das Obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Eixo
Leste)

Acórdão 2345/2017-Plenário |
Relator: MINISTRO BENJAMIN
ZYMLER





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Este acórdão trata de problemas graves na execução das obras do Eixo Leste do projeto, especialmente relacionados à fiscalização e supervisão. No início de 2011, quando os responsáveis assumiram a gestão, encontraram uma situação crítica com obras paralisadas, contratos mal dimensionados e deficiências no projeto básico. Um dos principais problemas foi o encerramento precoce dos contratos das empresas supervisoras dos Lotes 9, 10 e 13 sem que novas empresas tivessem sido contratadas para substituí-las, resultando em obras sendo executadas sem a devida supervisão técnica. Também foram identificadas inconsistências graves nas medições e pagamentos feitos às construtoras, com diferenças de até 806,7% em alguns casos. As construtoras haviam paralisado as obras em 2011 alegando dificuldades técnicas e financeiras, mas os gestores do Ministério da Integração não aplicaram as sanções contratuais previstas. O TCU considerou que, embora parte dos problemas tenha ocorrido antes da chegada dos gestores responsabilizados, estes falharam ao não aplicarem sanções às construtoras e ao permitirem que obras continuassem sem supervisão adequada. O caso demonstra a importância crucial da fiscalização técnica em grandes obras públicas e da aplicação rigorosa das cláusulas contratuais para garantir o bom uso dos recursos públicos. Apesar de algumas justificativas terem sido aceitas pelo TCU, os responsáveis foram advertidos sobre a necessidade de melhorar os mecanismos de controle e supervisão das obras públicas sob sua gestão.



O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 2345/2017-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais.

O PAPEL DO GESTOR DE CONTRATO

No âmbito da administração pública, o gestor de contrato desempenha uma função estratégica e indispensável para a boa execução de obras e serviços públicos. Trata-se de um agente administrativo cuja responsabilidade vai além da mera burocracia: ele é o guardião da legalidade, da eficiência e do equilíbrio contratual. No contexto do Acórdão 2345/2017 do TCU, que trata das irregularidades nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), percebemos claramente como a atuação ou inação dos gestores pode impactar diretamente a qualidade e a continuidade dos empreendimentos.

Entre as atribuições do gestor de contrato está a análise documental prévia ao pagamento, que deve ser certificada pelo fiscal da obra — um profissional técnico com expertise específica. Além disso, cabe ao gestor avaliar questões como o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantindo que eventuais ajustes estejam alinhados às normas legais e contratuais. Essa função exige um conhecimento abrangente sobre o contrato e suas possíveis alterações, sem, contudo, demandar conhecimentos técnicos especializados em engenharia ou arquitetura.

No entanto, o papel do gestor não se limita à gestão documental. Ele é responsável por planejar, acompanhar e supervisionar a execução do contrato em todas as suas fases, desde a assinatura até o recebimento definitivo dos serviços. Ainda, deve gerir múltiplos contratos simultaneamente, atuando como um verdadeiro maestro na orquestração de recursos, prazos e obrigações. No caso do PISF, observamos que a ausência de uma gestão adequada resultou em graves irregularidades, como a paralisação injustificada de obras e a falta de aplicação de sanções contratuais.

É importante destacar que as funções do gestor de contrato não se confundem com as do fiscal de obras. Enquanto o primeiro foca na gestão administrativa e documental do contrato, o segundo possui um enfoque técnico, voltado para a execução física e a qualidade dos serviços. Ambos, no entanto, são interdependentes: a análise formal do gestor baseia-se nos pareceres técnicos do fiscal, e a atuação deste último só ganha eficácia quando respaldada pela gestão administrativa do primeiro.

O PAPEL DO FISCAL DE OBRAS

O fiscal de obras, por sua vez, desempenha um papel igualmente crucial, mas com uma natureza distinta. Sua missão é garantir que a execução do objeto contratual esteja em conformidade com os termos estabelecidos no edital e no contrato administrativo. Essa função exige conhecimentos técnicos específicos, pois o fiscal deve avaliar a qualidade dos serviços prestados, identificar eventuais falhas e reportar intercorrências que possam comprometer a execução da obra.

No âmbito do PISF, vimos que a ausência de supervisão técnica adequada foi apontada como uma das principais irregularidades. A fiscalização de obras públicas não é apenas uma obrigação legal, mas também uma necessidade prática. Sem um acompanhamento rigoroso, problemas como fissuras em canais, ausência de sistemas de drenagem e deterioração de estruturas podem passar despercebidos, causando prejuízos financeiros e operacionais significativos.



Para exercer essa função, o fiscal deve ser um profissional habilitado, inscrito no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Além disso, é obrigatória a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), documentos que formalizam sua responsabilidade técnica perante a sociedade e o Estado. Esses instrumentos não apenas cumprem uma exigência legal, mas também conferem transparência e legitimidade à atuação do fiscal.

Caso o fiscal identifique que lhe falta o conhecimento técnico necessário para desempenhar suas funções, ele deve comunicar imediatamente seu superior hierárquico. A omissão nesse sentido pode resultar em responsabilização por danos ao erário, conforme jurisprudência consolidada do TCU. No Acórdão 2345/2017, por exemplo, ficou evidente que a ausência de supervisão técnica adequada contribuiu para a deterioração de trechos das obras e a execução de serviços com qualidade deficiente.

INTERLIGAÇÃO ENTRE GESTOR E FISCAL

A relação entre gestor de contrato e fiscal de obras é complementar e essencial para a boa execução de projetos públicos. Enquanto o gestor garante o cumprimento das obrigações contratuais e administrativas, o fiscal assegura que a execução física esteja alinhada às especificações técnicas. Juntos, eles formam uma dupla de controle que, quando bem coordenada, reduz significativamente os riscos de irregularidades.

No caso do PISF, a ausência de coordenação entre essas duas figuras resultou em graves consequências. Contratos de supervisão foram encerrados antes do término das obras, deixando lacunas na fiscalização técnica. Ao mesmo tempo, os gestores falharam em aplicar sanções às empresas que paralisaram as obras sem justificativa, contrariando a jurisprudência do TCU e violando o princípio da indisponibilidade do interesse público.



A CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA SUPERVISÃO DE CONTRATOS E A RESPONSABILIDADE DO FISCAL ESTATAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO TCU

A contratação de empresas para auxiliar na supervisão de contratos públicos, especialmente em obras complexas como as do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), é uma prática que busca garantir maior eficiência e transparência na execução de projetos. No entanto, essa prática não isenta o fiscal estatal de suas responsabilidades legais e administrativas. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se manifestado repetidamente sobre os limites e deveres dessa relação entre fiscalização direta e supervisão terceirizada.

A NATUREZA DA FISCALIZAÇÃO COMO ATO DE POLÍCIA

É fundamental esclarecer que a fiscalização de contratos públicos é um ato de polícia administrativa, inerente ao Poder Público. Essa atribuição não pode ser delegada integralmente a terceiros, conforme reiterado pelo TCU em diversos julgados. Por exemplo, o Acórdão 5562/2019-Primeira Câmara ressalta que "a contratação de empresa para auxiliar a fiscalização de obra pública não exclui a responsabilidade dos fiscais da Administração" (art. 67, caput, da Lei 8.666/1993). Assim, mesmo com o apoio de empresas supervisoras, o fiscal designado pela Administração permanece como o principal responsável por garantir a regularidade e a qualidade dos serviços executados.



OS BENEFÍCIOS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS SUPERVISORAS

A contratação de empresas especializadas para supervisionar obras públicas traz benefícios significativos, especialmente em projetos de grande porte e complexidade técnica. Entre eles destacam-se:

1. **Aumento da Eficiência:** As empresas supervisoras podem dispor de equipes técnicas capacitadas e ferramentas especializadas, permitindo uma análise mais detalhada e precisa da execução contratual.
2. **Redução de Riscos:** A supervisão técnica contribui para identificar e corrigir desvios no cronograma, nos custos e na qualidade dos materiais e serviços, mitigando riscos de sobrecustos e atrasos.
3. **Transparência e Conformidade:** Relatórios periódicos elaborados pelas supervisoras fornecem informações objetivas que auxiliam a Administração na tomada de decisões e na garantia de conformidade com normas legais e contratuais.

No entanto, essas vantagens só são plenamente alcançadas quando há clareza nas responsabilidades da empresa contratada e integração eficaz entre esta e o fiscal estatal.

RESPONSABILIDADES DA EMPRESA SUPERVISORA

O contrato de supervisão deve especificar de forma detalhada as obrigações da empresa contratada, incluindo:

- Verificação do cumprimento do cronograma físico-financeiro;
- Análise de medições e boletins de medição;
- Controle de qualidade dos materiais e serviços;
- Conformidade com normas técnicas e regulatórias;
- Emissão de relatórios periódicos sobre o andamento da obra.



Essas atividades, embora realizadas pela empresa supervisora, não substituem a responsabilidade final do fiscal estatal, que deve analisar criticamente os apontamentos e relatórios elaborados pela supervisora antes de autorizar pagamentos ou tomar decisões administrativas.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE A RESPONSABILIDADE CONJUNTA

O TCU tem consolidado entendimentos importantes sobre a interação entre o fiscal estatal e a empresa de supervisão. Alguns pontos destacados incluem:

1. Presunção Relativa de Veracidade dos Apontamentos da Supervisora: De acordo com o Acórdão 1081/2015-Segunda Câmara, os apontamentos elaborados pela empresa supervisora possuem presunção relativa de veracidade. No entanto, a Administração pode desconsiderá-los caso haja justificativa plausível, como evidências concretas de irregularidades ou inconsistências.

2. Culpa In Vigilando: Embora o fiscal estatal não possa exercer supervisão irrestrita sobre a empresa contratada, ele deve manter um nível adequado de vigilância. O Acórdão 2417/2021-Primeira Câmara esclarece que "não é possível o exercício da supervisão de forma irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência". Isso significa que o fiscal deve verificar se a empresa supervisora está cumprindo adequadamente suas funções, mas não precisa replicar todo o trabalho técnico realizado por ela.



3. Delegação de Competência: Não Exime de Responsabilidade: O Acórdão 3579/2020-Segunda Câmara enfatiza que "a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade". Assim, o fiscal estatal continua responsável por fiscalizar os atos da empresa supervisora, especialmente em situações envolvendo grandes volumes de recursos públicos ou objetos de alta relevância.

4. Exigência de ART: A Súmula TCU 260 reforça que é dever do gestor exigir a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a todas as fases do projeto, incluindo supervisão e fiscalização. Isso garante que as atividades estejam sendo conduzidas por profissionais habilitados e legalmente responsáveis.

5. Responsabilidade Solidária da Administração: Conforme o Acórdão 1930/2006-Plenário, "a responsabilidade da Administração não se exime com a contratação de serviços de supervisão e auxílio no controle da execução contratual". Portanto, ainda que a empresa supervisora tenha cometido erros ou falhas, a Administração pode ser responsabilizada caso não tenha adotado medidas corretivas oportunas.

HARMONIA ENTRE SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO

A contratação de empresas para supervisionar contratos públicos é uma ferramenta valiosa para melhorar a gestão de obras e serviços. No entanto, sua utilização não elimina nem atenua a responsabilidade do fiscal estatal, que permanece como o guardião da regularidade e da eficiência do processo.

O TCU tem deixado claro que a presença de uma empresa supervisora não dispensa a Administração de sua obrigação de acompanhar e fiscalizar ativamente a execução contratual. O fiscal estatal deve atuar como um filtro crítico, avaliando os relatórios e apontamentos da supervisora, confrontando-os com observações de campo e tomando decisões fundamentadas na defesa do interesse público.



No contexto do PISF, vimos como a ausência de supervisão adequada resultou em graves irregularidades, como medições inconsistentes, paralisações injustificadas e falta de controle sobre a qualidade dos serviços. Esses exemplos reforçam a importância de uma abordagem equilibrada, em que a expertise técnica das empresas supervisoras se alinha com a vigilância estratégica do fiscal estatal, garantindo assim o bom uso dos recursos públicos e a entrega de obras que atendam aos padrões esperados de qualidade e eficiência.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O acórdão aborda problemas graves na execução das obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, especialmente relacionados à fiscalização e supervisão. A auditoria realizada em 2012 (Acórdão 2305/2012) já havia identificado sérias irregularidades. Os responsáveis pela gestão na época incluem Marcelo Pereira Borges, Diretor de Projetos Estratégicos, e Stanley Rodrigues Bastos, Coordenador-Geral de Obras Civas.

PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

Problemas com Supervisão das Obras: Os contratos de supervisão foram encerrados antes da conclusão das obras, resultando em uma diferença de R\$ 13,2 milhões nas medições do Lote 9 entre o consórcio construtor e a supervisora. Além disso, não houve planejamento adequado para a transição entre empresas supervisoras, levando a uma ausência de fiscalização técnica adequada em vários lotes.

Paralisações das Obras: Em 2011, os consórcios construtores paralisaram as obras sem justificativa adequada. Apesar dos alertas das empresas supervisoras sobre serviços essenciais não executados, como a drenagem externa, que poderiam gerar danos caso não fossem concluídos antes do período chuvoso, o Ministério da Integração não aplicou sanções contratuais às construtoras. Esses atrasos significativos nos cronogramas demonstraram uma falta de medidas corretivas efetivas pelos gestores.



Deficiências Técnicas: Os projetos básicos eram insuficientes e inadequados, com levantamentos geotécnicos deficientes e contratos de supervisão subdimensionados financeiramente. Problemas com solos colapsíveis também não foram tratados adequadamente, conforme indicado por várias notas técnicas apresentadas ao longo do processo.

Questões Contratuais: Os contratos estavam mal dimensionados financeiramente, com descumprimento do equilíbrio econômico-financeiro. A renegociação com as construtoras encontrou dificuldades, impactada pelo Acórdão 446/2011 que questionava a remuneração das supervisoras.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS

Argumentos Aceitos: Embora parte dos problemas tenha ocorrido antes da chegada dos gestores responsabilizados, suas justificativas quanto à complexidade das negociações com construtoras em 2011 foram aceitas. Esforços para retomar as obras podem caracterizar inexigibilidade de conduta diversa, mostrando que algumas condições herdadas eram realmente desafiadoras.

Argumentos Rejeitados: No entanto, o encerramento prematuro dos contratos de supervisão e a falta de fiscalização adequada mesmo após alertas do TCU e CGU foram rejeitados. A não aplicação de sanções às construtoras e a ausência de medidas concretas para correção de medições e pagamentos irregulares continuaram sendo pontos problemáticos.

DETERMINAÇÕES DO TCU

Foram determinadas ações para refazer serviços deteriorados ou deficientes e instituir processos administrativos para apurar irregularidades. O Tribunal solicitou monitoramento específico das determinações do Acórdão 2305/2012, exigindo relatórios periódicos sobre as providências adotadas e análise dos processos investigativos internos.



Vários precedentes citados destacaram a obrigatoriedade de aplicação de sanções, incluindo casos da Petrobrás (Acórdão 981/2017), Infraero (Acórdãos 836/2012 e 194/2014), e outros.

CONCLUSÃO

Mesmo com algumas justificativas aceitas, os responsáveis foram advertidos sobre a necessidade de melhorar os mecanismos de controle e supervisão das obras públicas sob sua gestão. A situação demonstra a importância crucial de gestão de riscos em grandes projetos e a necessidade de manutenção contínua da fiscalização técnica.

A experiência ressaltou a necessidade de planejamento adequado para a transição de contratos e a aplicação imediata de sanções contratuais. Também ficou evidente a relevância de projetos básicos completos antes do início das obras e o valor da fiscalização técnica independente.

Este acórdão destaca a complexidade da gestão de grandes empreendimentos públicos e a necessidade de mecanismos robustos de controle e fiscalização para garantir o uso adequado dos recursos públicos.