

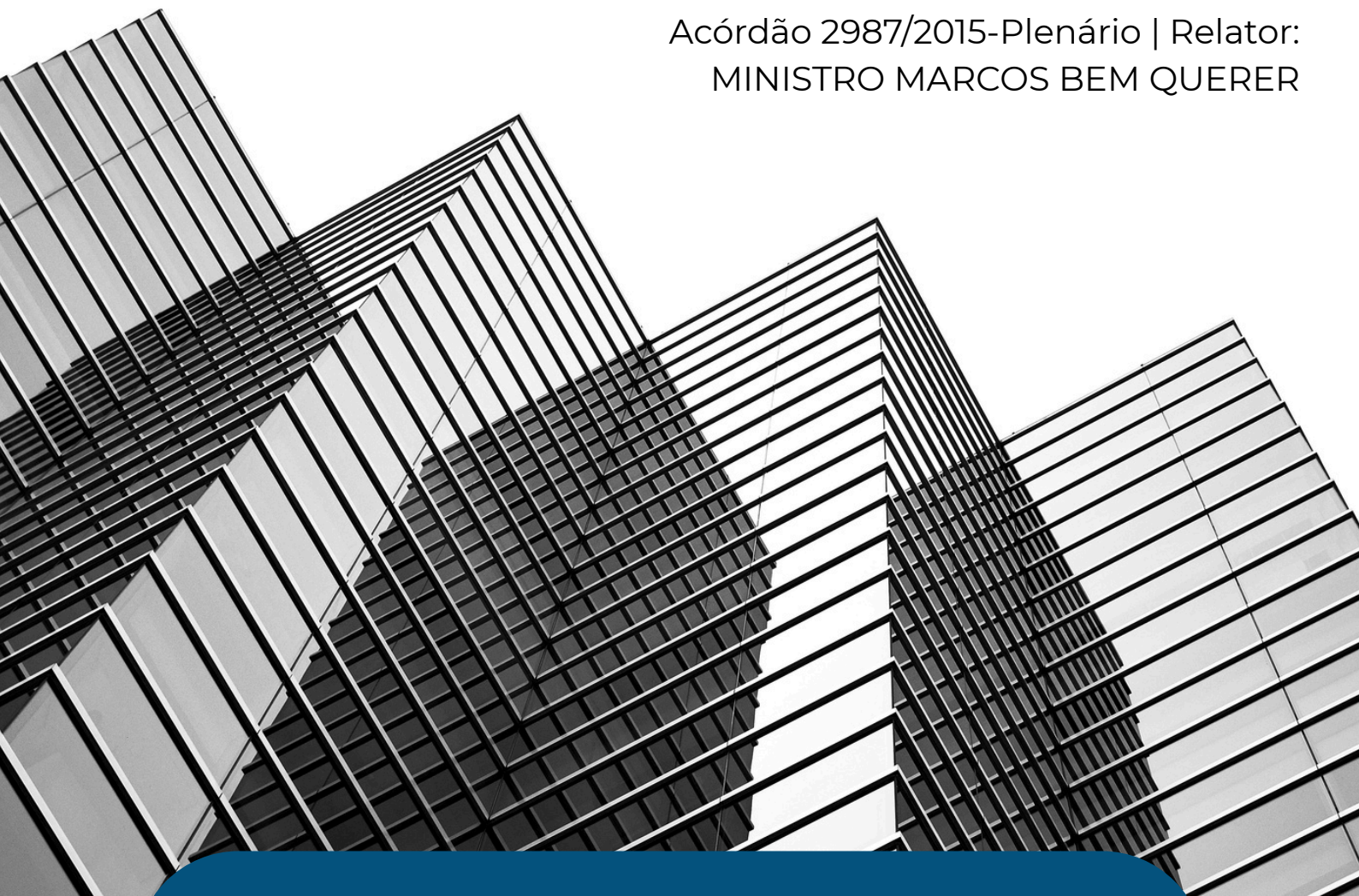


OBRAS PÚBLICAS  
**INTELIGENTES**

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

Edição 15 – A Fiscalização como Pilar Central na Gestão de Obras  
Públicas: Lições a Partir de um Caso de Superfaturamento e  
Falta de Controle

Acórdão 2987/2015-Plenário | Relator:  
MINISTRO MARCOS BEM QUERER





## EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência de controle externo, analisou as irregularidades na execução das obras de reforma e construção do Complexo Esportivo Canarinho, em Boa Vista/RR, financiadas por meio de contrato de repasse vinculado ao Ministério do Esporte. A auditoria revelou a existência de sobrepreço inicial de mais de R\$ 6,5 milhões, decorrente de distorções nos preços orçados para diversos itens da obra, tais como estrutura metálica, pista de atletismo, escoramento tubular e mão de obra. Após análise das razões de justificativa apresentadas pelas empresas envolvidas, o valor foi reavaliado e reduzido para cerca de R\$ 5,75 milhões.

Além disso, foram identificadas falhas graves na fiscalização e gestão contratual, com destaque para a ausência de formalização de alterações contratuais por meio de termos aditivos e a nomeação de fiscais sem condições materiais adequadas para o exercício de suas funções. O relatório apontou responsabilidades dos servidores públicos envolvidos, recomendando a aplicação de multas com base na Lei 8.443/92, bem como a revisão dos valores contratados para adequação aos parâmetros legais. O TCU determinou ainda que os órgãos responsáveis promovam as medidas corretivas necessárias, incluindo a repactuação do contrato e a incorporação dos novos quantitativos ao orçamento, garantindo a legalidade e a economicidade na aplicação dos recursos federais.



# O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 2987/2015 - Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais.

## FISCALIZAÇÃO EM CONTRATOS

O art. 117 estabelece o núcleo da fiscalização contratual, atribuindo à Administração a designação de um ou mais fiscais, com critérios de nomeação previstos no art. 7º, e permitindo a contratação de terceiros para assistência técnica:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotar 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.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.



Em todos esses exemplos, fica evidente que o fiscal é a autoridade técnica da Administração no terreno, dotado de poder para determinar correções, escalonar decisões e contar com apoio especializado. A contratação de terceiros para assistência técnica — prevista no caput — deve ser vista como um reforço, e não como substituição do fiscal, garantindo que, mesmo em objetos de alta complexidade, o Estado mantenha o controle direto sobre o cumprimento das obrigações contratuais.

Para a maioria das contratações, recomenda-se a adoção da dupla gestor–fiscal, com atribuições complementares mas distintas:

- Fiscal: é o “olho no campo”. Presente nas entregas de bens ou nas medições de serviços e obras, seu papel é verificar, in loco, se a execução respeita integralmente o Termo de Referência e o cronograma físico-financeiro.
- Gestor: atua nos bastidores documentais e administrativos. Cabe-lhe controlar habilitação, acompanhar saldos e prazos, autorizar reajustes e repactuações e garantir, em contratos de dedicação de mão de obra, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

#### Quadro Resumido: Atuação Ordinária de Gestor e Fiscal

<b>Função</b>	<b>Atribuições Principais</b>
<b>Gestor de Contrato</b>	- Aprovar e acompanhar cronogramas financeiro e físico- Validar medições e autorizar pagamentos- Gerir aditivos (prazo, escopo, preço)- Controlar habilitação e requisitos legais- Negociar e implementar reajustes e repactuações- Conduzir processos formais de aplicação de sanções ou rescisão- Manter registros documentais (relatórios consolidados, atas de reunião, correspondências)
<b>Fiscal de Contrato</b>	- Acompanhar in loco entrega de bens ou execução de serviços/obras- Conferir conformidade com o Termo de Referência e cronograma- Preencher check-lists e emitir relatórios diários/semanas de execução- Identificar e comunicar não conformidades ao gestor- Verificar qualidade técnica e cumprimento de especificações- Auxiliar na tomada de ordens de serviço ou compras parciais- Subsidiar o gestor com dados e pareceres para decisões operacionais



Ainda que a formação mínima recomendada para a maioria das contratações seja a dupla gestor-fiscal, o modelo deve ser compreendido como um ponto de partida — e não de chegada. A depender da complexidade, do porte e da multidisciplinaridade do objeto, a equipe de planejamento poderá propor, de forma motivada, uma estrutura mais robusta e especializada.

Quadro Resumido: Estrutura Ampliada de Gestão e Fiscalização em Contratos Complexos

<b>Função</b>	<b>Principais Atribuições</b>
<b>Gestor-geral</b>	• Visão estratégica e coordenação global • Consolidação de relatórios de todas as áreas • Decisões de alto nível (aditivos, reajustes) • Interface com a alta administração
<b>Fiscal Técnico</b>	• Verificação de conformidade técnica; • Acompanhamento de normas e testes (ex.: ensaios de materiais, laudos); • Pareceres sobre etapas críticas de obra ou serviço
<b>Fiscal Administrativo</b>	• Emissão e controle de ordens de serviço/compras; • Conferência de medições e validação de notas fiscais; • Monitoramento de obrigações trabalhistas/previdenciárias
<b>Fiscal Setorial</b>	• Acompanhamento “in loco” em localidades específicas; • Ajuste a particularidades locais (acesso, clima, rotina); • Alimentação de sistema integrado de monitoramento

## **FORMA DE NOMEAÇÃO DO GESTORES E FISCAIS**

Recomenda-se que a nomeação do gestor e do fiscal do contrato seja realizada imediatamente antes ou concomitantemente à assinatura do instrumento contratual. É preocupante constatar, em algumas administrações, que a ordem de fornecimento ou de serviço seja expedida sem que esses agentes, essenciais para a governança, estejam formalmente designados e conhecidos pelas partes

Embora seja praxe comum inserir o nome desses servidores diretamente no contrato, essa prática decorre, muitas vezes, apenas do receio de “não esquecer” a nomeação.



Na realidade, não é imprescindível que seus nomes constem no contrato, mas sim que a nomeação seja publicizada internamente, por meio de portaria e de comunicação formal tanto aos agentes designados quanto ao contratado. Dessa forma, preserva-se a flexibilidade para eventuais substituições – desde que sempre registradas e divulgadas –, sem comprometer a publicidade e a segurança jurídica.

A designação desses profissionais deve vir acompanhada da garantia das condições materiais necessárias ao desempenho eficiente de suas funções. Não raro, verifica-se um único fiscal responsável por dezenas de obras ou contratos, sem estrutura de transporte, sem sistema informatizado de registro de vistoria ou sem tempo hábil para deslocamentos. Nessas circunstâncias, o gestor hierarquicamente superior poderá responder por falhas de fiscalização, pois não caberá ao servidor recusá-las — afinal, sua nomeação é ato hierárquico — mas sim ao órgão prover meios adequados. É recomendável, portanto, que a portaria de nomeação inclua não apenas o nome e as atribuições, mas também um breve rol de limitações materiais (número máximo de contratos, recursos de apoio, acesso a sistemas), para clarear as expectativas e evitar sobrecarga.

Por fim, no âmbito da gestão por competências, cabe à alta administração zelar pela capacitação contínua desses agentes. A formação especializada — seja em temas jurídicos, seja em controles financeiros ou em tecnologias de fiscalização remota — não é luxo, mas vinculação legal e responsabilidade administrativa. A designação de pessoal sem preparo adequado pode configurar culpa in eligendo, sujeitando o gestor a sanções se restar demonstrado que ele colocou “pessoas incapacitadas” em funções essenciais.

Em suma, a nomeação tempestiva, a publicização formal por portaria, o provimento de condições materiais e o investimento em capacitação são elementos indissociáveis da boa governança contratual, assegurando que o Termo de Referência não apenas descreva o que se espera do contratado, mas garanta também que a Administração esteja plenamente apta a fiscalizar e gerir o contrato.



## GESTÃO POR COMPETÊNCIA E SEGREGAÇÕES DE FUNÇÕES

Um aspecto essencial da estruturação do modelo de gestão contratual diz respeito à nomeação dos agentes responsáveis pelo acompanhamento da execução: os gestores e fiscais de contrato. A prática administrativa demonstra, reiteradamente, que a qualidade da execução contratual guarda estreita relação com a competência técnica e a dedicação funcional desses agentes. Por essa razão, o planejamento deve contemplar, desde o Termo de Referência, o delineamento institucional necessário para que a Administração Pública exerça efetivamente seu papel na fiscalização dos contratos.

A governança das contratações deve se comprometer, de forma sistemática, com a verificação da suficiência da estrutura organizacional para o desempenho dessas funções. Isso inclui não apenas a análise de número e perfil dos servidores disponíveis, mas também o estabelecimento de uma política de nomeações baseada em critérios de gestão por competências. Em outras palavras, é necessário assegurar que aqueles designados para funções de fiscalização tenham condições reais de exercer suas atribuições de forma plena.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem sido clara e reiterada: a designação de agentes ineptos ou despreparados para o exercício de funções essenciais enseja responsabilidade administrativa do gestor, por culpa in eligendo (ou seja, por ter escolhido inadequadamente o agente) e, eventualmente, por culpa in vigilando, caso haja omissão na supervisão das atividades desses agentes.

Por outro lado, a segregação de funções não se apresenta como uma regra rígida, mas sim como um princípio maleável, adaptável à estrutura e à realidade de cada órgão ou entidade. A própria Lei nº 14.133/2021 o apresenta como um princípio (art. 5º), sem delimitar listas exaustivas de cargos ou etapas que devem ser separadas. Essa escolha legislativa reflete o reconhecimento das diversas realidades administrativas:



Gestões de grande porte, com equipes numerosas, podem instituir comissões ou dividir tarefas entre setores especializados. Por outro lado, unidades com estrutura enxuta podem formalizar a segregação por meio de normativos internos que definam, ainda que um mesmo servidor desempenhe múltiplas funções, a sequência processual — por exemplo, exigindo dupla assinatura em documentos críticos ou submetendo relatórios de fiscalização a instância superior antes do pagamento.

Em suma, a segregação de funções deve ser planejada de forma proporcional ao porte, à complexidade e ao risco da contratação, garantindo segurança, eficiência e responsabilidade. A observância desse princípio, longe de engessar a Administração, fortalece a governança, preserva o interesse público e confere legitimidade a todo o ciclo licitatório e contratual.

## **CONTRATAÇÃO DE AUXÍLIO NA FISCALIZAÇÃO**

Como já firmamos, o termo de referência deve prever, sempre que necessário, os mecanismos de acompanhamento da execução contratual, inclusive identificando a necessidade de apoio técnico especializado à fiscalização. Essa providência se torna especialmente relevante quando se está diante de objetos contratuais mais complexos — como grandes obras de engenharia ou serviços de tecnologia da informação — ou ainda quando a Administração não dispõe, em seus quadros, de profissionais com a capacitação técnica necessária para realizar o acompanhamento direto de determinados aspectos da execução.

Nessas hipóteses, admite-se que a Administração contrate terceiros para auxiliar o fiscal do contrato, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/21. Contudo, essa contratação não equivale — nem poderia equivaler — à substituição do fiscal público. A atividade de fiscalização é expressão do poder de polícia da Administração e, por isso, é indelegável. Não se trata, portanto, de uma escolha discricionária, mas de uma imposição jurídica: a presença do fiscal estatal é condição para que o Estado se mantenha presente e vigilante sobre o contrato que celebrou.

Vale lembrar: o fiscal do contrato é a “visão do Estado” sobre a execução contratual. Sua atuação é que assegura a continuidade do interesse público no interior da relação contratual. Sem ele, seria como se a Administração deixasse de observar o serviço ou fornecimento contratado.

Todavia, isso não impede que determinadas tarefas materiais, de caráter técnico ou instrumental, possam ser executadas por terceiros, desde que sob a supervisão do fiscal designado. A título de exemplo, imagine-se um contrato de construção de uma ponte, no qual seja necessária a medição precisa do volume de concreto aplicado em determinadas etapas da obra. Embora a conferência final dessa medição deva ser validada pelo fiscal público, a coleta dos dados, a realização dos ensaios laboratoriais e até a elaboração de relatórios técnicos podem ser executadas por empresa contratada para esse fim específico.

Nessa linha, o § 4º do art. 117 estabelece salvaguardas importantes:

- A empresa contratada assume responsabilidade civil objetiva pela veracidade e precisão das informações prestadas, devendo firmar termo de compromisso de confidencialidade e abster-se de exercer qualquer atribuição própria e exclusiva do fiscal.
- A contratação de terceiros não exime o fiscal público de suas responsabilidades, ainda que fundadas nas informações recebidas do assistente técnico.

Assim, o que se admite é a assistência à fiscalização, jamais sua substituição. O termo de referência, portanto, deve ser claro ao justificar a necessidade de apoio técnico, delimitar as atividades a serem executadas pelo terceiro e estabelecer os critérios para sua contratação e supervisão. Isso garante que o apoio se dê nos limites legais e com plena preservação do protagonismo da Administração na vigilância sobre o cumprimento do contrato.



Ao tratar da contratação de apoio técnico à fiscalização, o termo de referência não deve se limitar à descrição das atividades a serem desempenhadas por terceiros. É igualmente essencial que justifique de forma clara e técnica o critério de medição e pagamento a ser adotado no contrato, especialmente quando os serviços envolvem supervisão e gerenciamento de obras ou de contratos complexos.

Há uma preocupação recorrente — e legítima — com os riscos associados à adoção de modelos remuneratórios baseados exclusivamente no tempo de trabalho, como o pagamento por hora técnica ou por homem-mês. Esses critérios, embora aparentemente objetivos, podem ensejar distorções significativas no custo final do contrato, especialmente quando há atrasos na execução da obra ou na prestação do serviço principal, não imputáveis à contratada que presta o apoio à fiscalização.

Nessas situações, o risco é evidente: como a contratada continua a prestar o serviço de apoio — muitas vezes permanecendo mobilizada no canteiro ou em regime de prontidão — os pagamentos seguem ocorrendo, ainda que sem evolução real da obra fiscalizada. Isso pode levar à ampliação indesejada do valor global do contrato de apoio, sem correspondente acréscimo na entrega de valor público. Trata-se de um desequilíbrio que, além de onerar a Administração, compromete a racionalidade do gasto público.

Por esse motivo, o Tribunal de Contas da União tem reiterado a recomendação de que os contratos de supervisão e gerenciamento, quando viáveis tecnicamente, sejam remunerados por produtos entregues ou resultados efetivamente alcançados, e não pela mera permanência de pessoal à disposição da Administração. Essa orientação consta, por exemplo, do Acórdão 266/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:



“Os critérios de pagamento para serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção devem prever a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, evitando-se a previsão de pagamentos por homem-mês ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos.”

Nesse sentido, o pagamento por produtos — como relatórios de vistoria, medições validadas, pareceres técnicos ou laudos laboratoriais — alinha-se ao princípio da eficiência e permite maior controle sobre a execução contratual. A Administração remunera com base em entregas concretas, previamente definidas e passíveis de verificação objetiva, mitigando riscos de pagamento por serviços ociosos ou inefetivos.

Portanto, ao elaborar o termo de referência para contratações dessa natureza, a Administração deve justificar de forma robusta o critério de pagamento escolhido, priorizando, sempre que possível, a adoção de metas claras e entregas verificáveis como base para a remuneração. Essa diretriz não apenas promove maior controle e transparência, como assegura o alinhamento entre o pagamento e a efetiva prestação dos serviços contratados.



## DISSECANDO O ACÓRDÃO

O TCU realizou uma auditoria para avaliar a regularidade dos recursos públicos federais aplicados nas obras do Estádio Canarinho , em Boa Vista/RR, cujo objetivo era modernizar o complexo esportivo com recursos vinculados ao Ministério do Esporte , por meio de Contrato de Repasse n.º 3227.0348.435-05/2010 , celebrado com a Caixa Econômica Federal (CEF) como intermediária financeira.

### IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

#### 1. SOBREPREGO NOS VALORES CONTRATADOS

Foi identificado um sobrepreço inicial de R\$ 6.540.962,67 , decorrente da análise de diversos itens orçamentários considerados superfaturados. Após manifestações das empresas envolvidas (Coema e Architech), esse valor foi reavaliado e reduzido para R\$ 5.751.645,16 , ou seja, uma redução de R\$ 789.317,51.

Itens mais relevantes analisados:

- Estrutura Metálica
- Fornecimento e Montagem de Painéis ACM
- Pista de Atletismo
- Escoramento Tubular
- Mão de obra (almoço, vale transporte, EPI etc.)
- Demolição de Concreto Armado
- Cadeiras
- Armação de Aço CA-50
- Concreto Usinado Bombeado
- Engenheiros (júnior e pleno)
- Forro de Gesso
- Aplicação de Selante
- Auxiliar Técnico

As empresas contestaram os preços referência utilizados no cálculo do sobrepreço, mas grande parte das justificativas foi rejeitada pela SecobEdif (Secretaria de Controle Externo de Obras Públicas).



## 2. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE

Vários fiscais da obra foram responsabilizados por:

- Não terem atuado de forma diligente no acompanhamento da execução das obras.
- Não terem formalizado alterações contratuais por meio de termos aditivos, violando o artigo 60 e 65, inciso I, da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações).

## 3. DEFICIÊNCIAS TÉCNICAS NOS PROJETOS E ORÇAMENTOS

- Projetos incompletos ou sem detalhamento suficiente (fundação, estruturas metálicas, instalações elétricas, paisagismo).
- Erros nos quantitativos de serviços importantes (estruturas metálicas, escoramento, armação de aço, transporte de materiais).
- Ausência de projetos de comunicação visual.
- Utilização de composições de custos inadequadas ou desatualizadas.
- Inconsistências na unidade de medida de alguns serviços (ex.: argamassa projetada em  $m^3$  convertida para  $m^2$  para comparação com o orçamento-base).

## 4. IRREGULARIDADES NA FORMALIZAÇÃO DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

- Houve várias alterações na execução da obra, mas não foram formalizadas por meio de termos aditivos, conforme exigido legalmente.
- O segundo termo aditivo só foi formalizado em 24/07/2013, mesmo com as alterações já em andamento há meses.
- Atrasos nos pagamentos pela CEF (chegando a cinco meses) também foram apontados como fatores que prejudicaram a regularidade da obra.



## 5. MEDIDAS CORRETIVAS ADOTADAS

Após a auditoria inicial (Acórdão 2088/2013), foram determinadas medidas saneadoras, entre elas:

- Repactuação do Contrato n.º 3/2012 para adequar os preços aos valores calculados pelo TCU.
- Retenção de valores questionados até a comprovação da regularidade dos gastos.
- Envio de cópia do Acórdão às autoridades competentes (Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado de Roraima, CEF, entre outros).

## DECISÕES PROPOSTAS NO ACÓRDÃO

- Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos fiscais da obra por falhas na fiscalização e ausência de formalização de alterações contratuais.
- Aplicar multa aos responsáveis com base no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92.
- Manter a determinação de readequação dos preços contratados conforme orientações do TCU.
- Dar ciência do acórdão aos órgãos envolvidos (Ministério do Esporte, CEF, Secretaria de Infraestrutura de Roraima, etc.).
- Encaminhar cópia do acórdão ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima, para eventual adoção de outras providências.
- Registrar a redução do sobrepreço total após análise das justificativas técnicas apresentadas pelas empresas.

## VALORES ENVOLVIDOS

- Sobrepreço inicial: R\$ 6.540.962,67
- Sobrepreço final (após análise): R\$ 5.751.645,16
- Redução: R\$ 789.317,51
- Itens revisados: Mais de 20 itens de serviços e insumos
- Empresas responsáveis: Coema Paisagismo e Architech Consultoria



## CONCLUSÃO

O Acórdão 2987/2015 do TCU é fruto de uma auditoria que revelou graves irregularidades na execução das obras do Complexo Esportivo Canarinho em Roraima, principalmente no que se refere a:

- Sobrepreço de serviços: Resultou na retenção de quase R\$ 6 milhões em recursos públicos.
- Fiscalização deficiente: Os servidores públicos envolvidos foram responsabilizados por falhas graves na gestão do contrato.
- Formalização inadequada de alterações contratuais: Diversas mudanças ocorreram sem o devido termo aditivo.
- Ineficiência na gestão de recursos: Atrasos de pagamento e má administração orçamentária comprometeram a regularidade da obra.

Como resposta, o TCU determinou:

- Medidas corretivas imediatas;
- Aplicação de penalidades aos responsáveis;
- Revisão dos valores contratados;
- Encaminhamento do caso a outros órgãos de controle.



## CONCLUSÃO

O Acórdão TCU 2987/2015 destaca a importância fundamental de uma gestão transparente, eficiente e tecnicamente qualificada na execução de obras públicas. A análise do caso revela que falhas graves na fiscalização e na gestão contratual resultaram em um sobrepreço superior a R\$ 5,7 milhões, decorrente de distorções orçamentárias, mudanças não formalizadas no projeto e deficiências técnicas nos quantitativos de serviços. Esses desvios evidenciam que a ausência de controle rigoroso ao longo da execução das obras permite a perpetuação de irregularidades, comprometendo a economicidade e a legalidade na aplicação dos recursos públicos.

Mais do que apontar valores irregulares, o caso traz uma importante lição sobre a responsabilidade dos agentes públicos na condução de contratos de obras. A nomeação de fiscais deve ser acompanhada de condições materiais adequadas, estrutura de apoio e capacitação técnica, garantindo que esses profissionais possam exercer suas funções com efetividade. Além disso, a contratação de empresas para auxiliar na fiscalização não transfere a responsabilidade legal do gestor público, reforçando que a fiscalização é uma atribuição indelegável da Administração. Assim, a boa governança depende de agentes capacitados, comprometidos e devidamente amparados institucionalmente para cumprir seu papel fiscalizador, evitando danos aos cofres públicos e garantindo a entrega de obras com qualidade e dentro do planejado.