



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 01 – A Importância do Projeto Básico Completo na
Contratação Integrada

Acórdão 2507/2024-Plenário
Relator: JHONATAN DE JESUS





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

No regime de contratação integrada, é irregular o início da execução das obras sem a prévia aprovação, pela autoridade competente, do projeto básico completo apresentado pelo contratado, por infringir o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021. Iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre regimes de contratação em obras e serviços de engenharia e o papel do projeto básico nesses contextos.

REGIMES TRADICIONAIS E O PROJETO BÁSICO

Nos regimes tradicionais de contratação, a licitação somente ocorre após a conclusão e aprovação do **projeto básico completo**. Esse conjunto de documentos detalha, com precisão, o que será feito, como será feito e quais recursos serão necessários.

O termo “**completo**” não indica superficialidade ou generalização. Pelo contrário, refere-se à profundidade e à precisão técnica do projeto, que funciona como a **fundação do empreendimento**. É com base no projeto básico que se avalia a viabilidade técnica, ambiental e econômica do empreendimento, assegurando que os riscos de execução sejam minimizados.



CONTRATAÇÃO INTEGRADA E O ANTEPROJETO

Por outro lado, no **regime de contratação integrada**, a licitação não é baseada no projeto básico, mas sim em um **anteprojeto de engenharia**. Esse documento não detalha como o empreendimento será executado, mas especifica os objetivos e resultados que a administração pública deseja alcançar, como desempenho esperado ou metas a serem atingidas.

A ideia é permitir que os licitantes proponham as melhores metodologias ou tecnologias para atingir esses objetivos, ampliando a competitividade e evitando limitações impostas por um projeto básico que, ao detalhar o "como fazer", poderia restringir soluções inovadoras.

No regime de contratação integrada, a licitação é, portanto, uma disputa técnica e econômica, com critérios que consideram a capacidade de cada concorrente em oferecer a metodologia ou tecnologia mais eficiente para alcançar o objetivo da administração.

O PAPEL DO CONTRATADO NA CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Após vencer a licitação, o contratado torna-se responsável por elaborar o **projeto básico completo**, que detalhará como o empreendimento será executado, incluindo as soluções propostas durante a licitação. Esse projeto básico deve ser submetido à administração pública, que verificará se:

1. Atende aos objetivos e especificações do anteprojeto.
2. Respeita os parâmetros técnicos e normativos definidos no edital.

De acordo com o **art. 46, § 3º, da Lei 14.133/2021**, a aprovação do projeto básico completo pela administração é obrigatória antes do início das obras. Caso sejam identificadas inadequações, cabe ao contratado realizar os ajustes necessários para obter a aprovação.



VEDAÇÃO AO INÍCIO DE OBRAS SEM O PROJETO BÁSICO COMPLETO

A legislação é clara: **as obras não podem começar sem a aprovação do projeto básico completo**. O art. 46, § 1º, da Lei 14.133/2021 reforça que obras e serviços de engenharia devem ser realizados com base em um projeto executivo, que, por sua vez, depende da aprovação integral do projeto básico.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O **Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário** analisou a prática do DNIT de iniciar obras no regime de contratação integrada antes da aprovação completa do projeto básico, contrariando o disposto nos artigos 46 e 6º da Lei 14.133/2021.

ARGUMENTOS DO DNIT

O DNIT considerava viável iniciar a execução das obras com base em **projetos básicos aprovados parcialmente**, desde que determinados documentos ou etapas preliminares estivessem concluídos. Entre os elementos que, segundo a autarquia, justificariam essa prática, estavam:

- 1. Aprovação de Disciplinas Isoladas:** O DNIT entendia que a análise e aprovação inicial de disciplinas específicas, como projetos geométricos ou de terraplenagem, seriam suficientes para permitir o início de partes da obra.
- 2. Divisão em Subsegmentos:** Em obras de grande extensão, como rodovias, defendia-se a viabilidade de iniciar os trabalhos com a aprovação de subsegmentos delimitados do empreendimento.
- 3. Parcelamento em Etapas:** A autarquia argumentava que seria possível aprovar etapas ou parcelas específicas do projeto básico, permitindo uma execução faseada do empreendimento.



4. Base em Estudos do Anteprojeto: O DNIT alegava que os estudos realizados na fase de anteprojeto já conferiam suficiente viabilidade técnica e ambiental para avançar à elaboração do projeto executivo e à execução de partes das obras

Essas justificativas visavam, segundo o DNIT, **agilizar a entrega dos empreendimentos** e contornar atrasos observados na elaboração e aprovação de projetos básicos completos.

REJEIÇÃO PELO TCU

O TCU rejeitou as justificativas apresentadas pelo DNIT, considerando que a prática adotada não era compatível com os preceitos da Lei 14.133/2021. Os principais fundamentos foram:

- 1. O Anteprojeto Não Substitui o Projeto Básico:** O anteprojeto não assegura as definições técnicas e o tratamento ambiental necessário para a execução da obra. Além disso, o projeto básico elaborado pelo contratado pode propor soluções diferentes, reforçando a necessidade de análise integral antes do início da execução.
- 2. Aprovação Parcial Compromete o Equilíbrio Contratual:** Permitir a execução com base em projetos parciais cria riscos de "jogo de cronograma", em que o contratado prioriza etapas menos desafiadoras, deixando as mais complexas para o final, o que pode causar desequilíbrios financeiros e atrasos.
- 3. Ineficácia da Subdivisão para Reduzir Prazos:** O TCU verificou que a prática de aprovar projetos básicos por etapas não reduziu prazos, como alegado pelo DNIT. Pelo contrário, gerou atrasos significativos, já que as etapas iniciais consumiram grande parte do prazo contratual.



4. Riscos à Qualidade e à Gestão do Empreendimento: Iniciar obras sem o projeto básico completo eleva riscos técnicos e administrativos, dificultando o gerenciamento do contrato, comprometendo a qualidade final e aumentando os custos do empreendimento.

DETERMINAÇÃO DO TCU

O Tribunal determinou que o DNIT adote procedimentos que garantam a aprovação integral e formal do projeto básico antes do início das obras, em conformidade com a legislação, visando mitigar riscos e assegurar maior eficiência na execução contratual.

CONCLUSÃO

O Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário deixa claro que, no regime de contratação integrada, o início das obras sem a aprovação prévia e completa do projeto básico pelo órgão competente configura irregularidade, por violar os artigos 46 e 6º da Lei 14.133/2021. O Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou os argumentos do DNIT, que defendia a possibilidade de dar início à execução com base em aprovações parciais do projeto, seja por disciplinas isoladas, subsegmentos ou etapas. O entendimento do TCU é que essa prática contraria a legislação e introduz riscos à gestão do empreendimento, podendo comprometer sua qualidade, prazos e custos.

A decisão destaca que o anteprojeto, utilizado como base para a licitação na contratação integrada, não possui o detalhamento necessário para assegurar a viabilidade técnica e ambiental da obra. Apenas o projeto básico completo, elaborado pelo contratado após a licitação e submetido à aprovação da administração, oferece as definições precisas para uma execução segura e eficiente. Permitir o início das obras sem essa aprovação integral pode levar a desequilíbrios contratuais, como a priorização de etapas mais simples e o adiamento das mais complexas, aumentando o risco de atrasos e sobrecustos.



Além disso, o TCU constatou que a estratégia de aprovação parcial não trouxe os ganhos de agilidade esperados pelo DNIT, mas, ao contrário, resultou em atrasos e dificuldades na gestão dos contratos. A ausência de um projeto básico consolidado dificulta o acompanhamento da execução, aumenta a incerteza sobre a qualidade final da obra e eleva a probabilidade de retrabalhos e ajustes posteriores.

Diante disso, o Tribunal determinou que o DNIT e demais órgãos públicos cumpram rigorosamente a exigência legal de aprovação total do projeto básico antes do início das obras, assegurando maior controle, transparência e eficiência na execução dos contratos. A decisão reforça que o projeto básico não é uma mera formalidade, mas um instrumento essencial para garantir a economicidade, a segurança jurídica e o sucesso dos empreendimentos públicos. Ao seguir esse entendimento, a administração pública evita práticas que, embora aparentemente ágeis, podem gerar prejuízos técnicos, financeiros e, em última análise, prejudicar o interesse coletivo.