

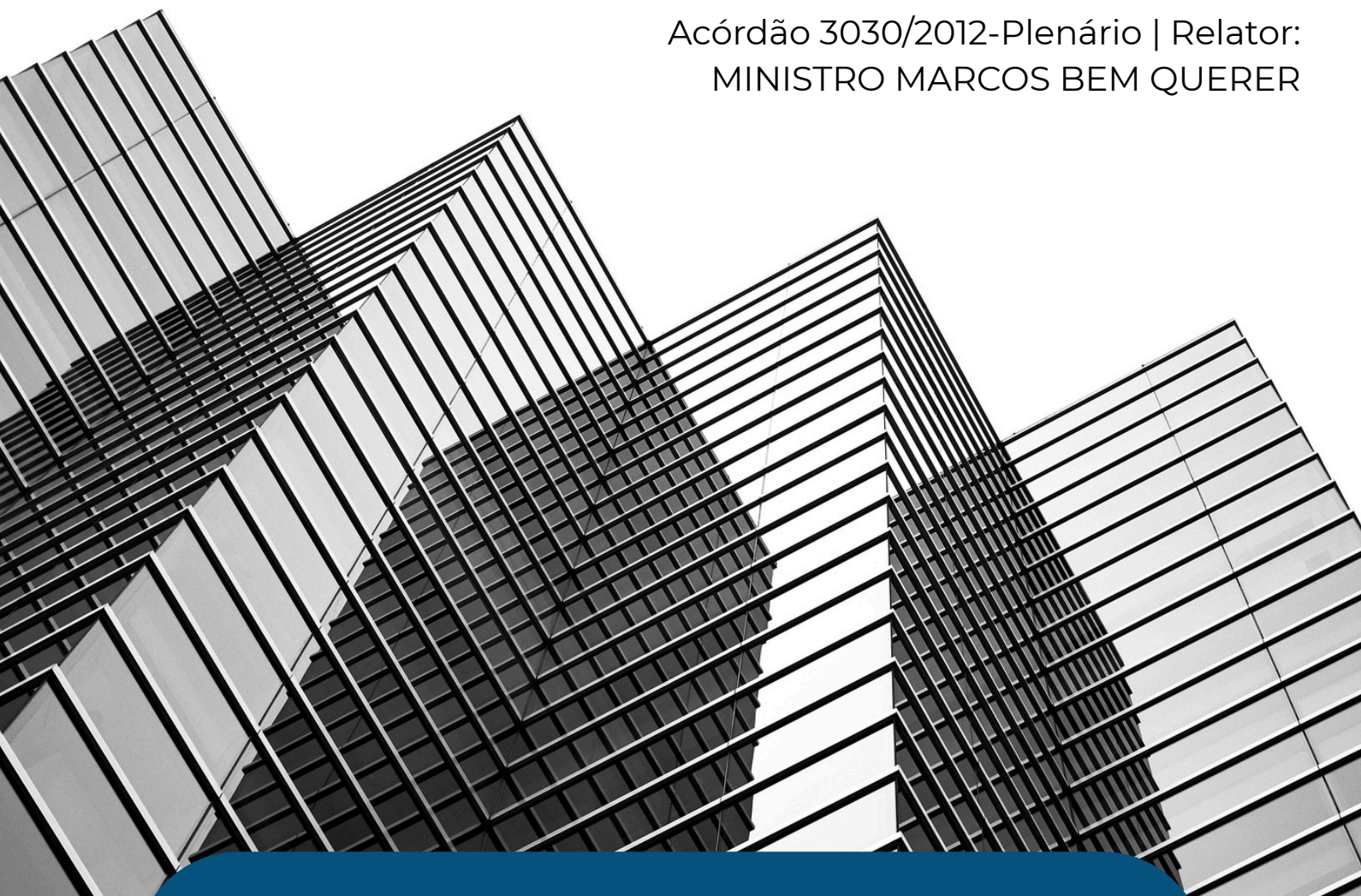


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 14 – A importância das sondagens geotécnicas no
planejamento de obras de habitação

Acórdão 3030/2012-Plenário | Relator:
MINISTRO MARCOS BEM QUERER





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, ao analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pela licitação Concorrência CP001/2010/PAC/ADAP, constatou que o projeto básico utilizado como base para o certame era deficiente, notadamente pela ausência de estudos geotécnicos adequados, especialmente sondagens nas áreas onde seriam construídos os edifícios. Essa falha comprometia a definição e o dimensionamento das fundações, elementos essenciais para avaliar a viabilidade técnica e o custo real da obra, em afronta ao disposto no artigo 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Diante disso, o TCU determinou a anulação do certame e recomendou à Caixa Econômica Federal que revise seus normativos internos para exigir, na análise de projetos básicos de edificações, a realização de sondagens compatíveis com a Norma Técnica NBR 8036/1983 e a Orientação Técnica OT IBR 01/2006, visando garantir a legalidade, a economicidade e a segurança nas contratações públicas.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 3030/2012 - Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais.

O QUE É PROJETO BÁSICO?

O projeto básico é frequentemente mal compreendido por causa do termo “básico”, que pode sugerir algo incompleto ou superficial. No entanto, esse entendimento está equivocado. O projeto básico é chamado assim não por ser superficial, mas por ser a base fundamental sobre a qual se sustenta todo o empreendimento — seja ele uma obra pública, um serviço de engenharia ou um complexo de obras.



Ele é o pilar estrutural do processo licitatório e da futura execução do contrato. Seu conteúdo deve ser completo, exaustivo e técnico, capaz de permitir a correta análise do custo, prazo, metodologia e viabilidade do empreendimento.

CONCEITO LEGAL

A Lei nº 8.666/1993, que rege os contratos públicos até hoje (exceto para as modalidades previstas na nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021), define o projeto básico no artigo 6º, inciso IX:

IX - Projeto Básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Já a Lei nº 14.133/2021, que passou a reger novas modalidades licitatórias, mantém conceito semelhante no seu artigo 2º, XXV:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.



Portanto, embora haja evolução legislativa, o conceito central permanece o mesmo: um projeto completo, técnico, detalhado e suficiente para garantir segurança jurídica e eficiência na execução da obra ou serviço público.

ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS DE UM PROJETO BÁSICO

Tanto a Lei 8.666/1993 quanto a Lei 14.133/2021 listam os elementos mínimos que devem estar presentes no projeto básico. São eles:

1. Estudos geotécnicos: incluem levantamentos topográficos, sondagens, ensaios laboratoriais e análises do solo — essenciais para escolher e dimensionar corretamente as fundações.
2. Soluções técnicas detalhadas: tanto globais quanto localizadas, para evitar reformulações durante a fase executiva.
3. Especificação de materiais e equipamentos: tipos, quantidades e características técnicas, visando à qualidade e à segurança da obra.
4. Métodos construtivos e organização da obra: planejamento da execução, instalações provisórias, logística etc.
5. Subsídios para licitação e gestão da obra: informações sobre cronograma, suprimentos, fiscalização e outros dados relevantes.
6. Orçamento detalhado: com base em quantitativos precisos, fundamentados em projetos completos — condição indispensável para evitar superfaturamento e aditivos posteriores.

A IMPORTÂNCIA DO PROJETO BÁSICO NO PROCESSO LICITATÓRIO

Um projeto básico incompleto ou deficiente compromete toda a lisura do processo licitatório. Isso porque:

- Não permite avaliar corretamente o preço da proposta.
- Gera riscos de aditivos contratuais, alterações de escopo e aumento de custos.



- Pode levar à nulidade do certame , como alerta o TCU no Acórdão 3030/2012.
- Impede a seleção objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração.
- Cria insegurança jurídica tanto para o poder público quanto para os licitantes.

Além disso, sem projeto básico completo, não é possível elaborar um orçamento por unidades de obra , que é exigido por lei para garantir transparência e controle de custos.

ORÇAMENTO POR UNIDADES E DETALHAMENTO TÉCNICO

A existência de um orçamento por unidades pressupõe que o projeto já contempla todos os insumos e serviços a serem executados. Isso significa que:

- Cada item orçamentário tem correspondência direta com o projeto;
- Não há espaço para improvisações ou lacunas técnicas;
- A ausência de qualquer elemento no projeto básico compromete a lisura do processo licitatório.

Logo, se há orçamento por unidades, é porque há projeto completo . E se o projeto não for completo, o orçamento também não será confiável — e isso viola o princípio da legalidade e da economicidade.

NÃO É DEVIDO LICITAR SEM PROJETO BÁSICO COMPLETO

As licitações de obras públicas somente devem ser realizadas após a elaboração de projetos básicos completos e executivos padrão, que contemplem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e possibilitar a sua correta avaliação (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993).



Essa orientação foi reafirmada pelo TCU no Acórdão 2756/2010-Plenário | Relator: José Mucio Monteiro , segundo o qual:

“Licitações de obras públicas só devem ser promovidas após a completa definição dos projetos básico e executivo, sob pena de comprometer a legalidade do certame e gerar prejuízos aos cofres públicos.”

PROJETO BÁSICO X PROJETO EXECUTIVO: ENTENDENDO A DIFERENÇA E A IMPORTÂNCIA JURÍDICA

Um equívoco frequente no meio técnico e jurídico é considerar o projeto básico como uma versão preliminar ou incompleta do projeto final, enquanto o projeto executivo seria a etapa "completa". No entanto, essa visão não apenas distorce o conceito legal, como também pode gerar sérias consequências na legalidade das licitações e contratos públicos.

O projeto básico é, por si só, completo e suficiente para a realização da licitação e para permitir ao licitante formular propostas precisas e competitivas. O projeto executivo , por sua vez, é uma etapa posterior, destinada à detalhamento construtivo e operacional, sem alterar o escopo original definido no projeto básico.

PROJETO EXECUTIVO: QUANDO É NECESSÁRIO?

O projeto executivo é exigido nos casos mais complexos ou vultuosos, especialmente quando há necessidade de detalhamento operacional ou construção sob condições específicas.

Porém, ele não substitui nem complementa o projeto básico . Seu papel é outro:

- Fornecer detalhes construtivos, desenhos técnicos, especificações finais;



- Adequar-se ao projeto básico já licitado;
- Não alterar o escopo, quantitativos ou soluções técnicas previstas no projeto básico.

Em projetos simples, como edificações habitacionais, o projeto básico costuma ser suficiente para a licitação, dispensando a necessidade de projeto executivo prévio.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE A MATÉRIA

O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente alertado para os riscos de utilizar o projeto executivo como forma de corrigir ou alterar o projeto básico inadequado ou incompleto.

Súmula TCU 261: “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 8.666/1993, 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.”

Essa súmula é fundamental para compreender que:

- O projeto básico deve estar completo desde o início;
- Qualquer alteração substancial no projeto executivo fere a legalidade da contratação;
- O projeto executivo não pode mudar o objeto da licitação.

Acórdãos Relevantes:

Acórdão 1536/2010 – Plenário | Relator: José Mucio Monteiro

“Não devem ser promovidas alterações conceituais e de quantitativos no projeto executivo de forma a descaracterizar o projeto básico, em atenção ao disposto no art. 6º, IX e X, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 261-TCU.”



Acórdão 1016/2011 – Plenário | Relator: José Jorge

“Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado [...] constituindo prática ilegal a sua revisão ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado...”

Acórdão 1576/2022 – Plenário | Relator: Jorge Oliveira

Reafirma a posição do TCU de que o projeto executivo não pode ser utilizado para alterar o projeto básico original, sob pena de configurar ilegalidade formal.

PORTANTO!

O projeto básico é, sim, completo. Ele não é uma versão preliminar ou simplificada do projeto final. Pelo contrário: ele deve conter todos os elementos necessários para garantir a lisura do processo licitatório, a concorrência justa e a previsibilidade de custos, prazos e métodos de execução.

Já o projeto executivo é uma fase subsequente, destinada ao detalhamento técnico da obra, mas sem poder de alterar o objeto original licitado.

Portanto:

- Licitar com projeto básico incompleto é ilegal;
- Utilizar o projeto executivo para corrigir falhas do projeto básico é vedado;
- O projeto básico deve ser exaustivo e suficiente para embasar o orçamento por unidades e a análise técnica pelos licitantes.

Qualquer tentativa de contornar esse entendimento fere a legalidade, a moralidade administrativa e expõe o erário a riscos desnecessários.



DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Acórdão refere-se a uma auditoria realizada no Ministério das Cidades, com foco nas obras de urbanização no Bairro Congós, em Macapá (Amapá). O objetivo principal era analisar irregularidades relacionadas ao projeto básico e à licitação para construção de unidades habitacionais ligadas ao Contrato de Repasse nº 226.552-57, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Vamos explicar detalhadamente os principais pontos:

CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

O objeto da auditoria foi a análise das obras de urbanização no Bairro Congós, incluindo:

- Construção de 45 residências unifamiliares e 22 blocos de edifícios com quatro pavimentos cada, totalizando 352 apartamentos.
- Infraestrutura urbana: sistema de abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem, pavimentação, calçadas, arborização, praças e playgrounds.

Entidades Envolvidas:

- Ministério das Cidades: responsável pela política pública habitacional.
- Caixa Econômica Federal (CAIXA): instituição financeira responsável pela operacionalização dos recursos federais.
- Agência de Desenvolvimento do Amapá (ADAP): órgão estadual executor do projeto.
- Congresso Nacional: instância interessada no processo.

IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NA AUDITORIA

Durante a fiscalização, foram constatadas várias falhas graves no projeto básico utilizado como base para o certame licitatório da Concorrência CP001/2010/PAC/ADAP. Essas irregularidades incluíram:



Principais Deficiências no Projeto Básico

Falta de sondagens geotécnicas:

- Ausência de estudos de sondagem do solo, fundamentais para definir o tipo e dimensionamento das fundações das edificações.
- As duas sondagens existentes (SP01 e SP02) foram realizadas fora da área dos prédios e não eram representativas.

Projeto incompleto ou inconsistente:

- Falta de projeto de pavimentação.
- Não identificação de locais de jazida (locais de extração de materiais) e bota-fora (descarte de resíduos).
- Falta de detalhamento técnico sobre materiais da base e sub-base do pavimento.
- Omissão de serviços de impermeabilização dos imóveis.
- Inexistência de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), que atesta a responsabilidade legal por projetos técnicos.
- Ausência de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra.

Impactos Potenciais

- Risco de superfaturamento, aditivos contratuais desnecessários, alterações no projeto original e atrasos na execução.
- Possibilidade de dimensionamento inadequado das fundações, comprometendo a segurança estrutural das edificações.
- Impacto financeiro significativo caso fosse necessário revisar o projeto após a assinatura do contrato.

Medidas Adotadas pelo TCU

Diante das irregularidades detectadas, o TCU adotou diversas medidas cautelares e corretivas:



Suspensão da Licitação

- Em março de 2010, foi concedida medida cautelar (inaudita altera pars) determinando a suspensão da Concorrência CP001/2010/PAC/ADAP até que fosse possível sanar as deficiências do projeto básico.

Anulação da Licitação

- Posteriormente, o TCU emitiu o Acórdão 2410/2010, determinando a anulação do certame licitatório devido à gravidade das irregularidades.

Decisão Final do TCU

Após análise geral do processo, o Plenário do TCU decidiu:

Acolher as razões de justificativa dos responsáveis, considerando que:

- Houve anulação tempestiva da licitação.
- Os responsáveis seguiram normativos internos existentes.
- Nenhum recurso federal foi aplicado irregularmente.

Determinar à Caixa Econômica Federal:

- Exigir estudos de sondagem na fase de análise de projetos básicos de obras de edificação com base:
 - Artigo 6º, inciso IX, e artigo 12, inciso VI, da Lei 8.666/1993.
 - Norma Técnica NBR 8036/1983 da ABNT.
 - Orientação Técnica OT IBR 01/2006 do Ibraop.

Examinar o novo edital de licitação:

- Determinar à 3ª Secob que examine o edital da Concorrência n.º 7/2011-CPL/SEINF/GEA, substituto do certame anterior, para verificar se está em conformidade com as recomendações do TCU.



- Caso haja irregularidades, promover representação formal.

Arquivamento dos autos:

- Com base nas análises e providências tomadas, os autos foram arquivados sem punição, considerando que os problemas foram corrigidos antes de causar impacto financeiro ao erário.

Lições Relevantes e Recomendações

Importância do Projeto Básico Adequado

O Acórdão enfatiza que o projeto básico deve conter todos os elementos descritos na Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), especialmente:

- Estudos técnicos preliminares.
- Viabilidade técnica e ambiental.
- Avaliação de custos, métodos e prazo de execução.
- Detalhes suficientes para evitar mudanças posteriores no projeto executivo.

Recomendação à Caixa

- Atualizar seus normativos internos para exigir sondagens geotécnicas nos projetos de edifícios, garantindo maior segurança técnica e jurídica nos repasses federais.

Monitoramento de Novas Licitações

- O TCU destaca a necessidade de monitorar continuamente novos processos licitatórios, especialmente aqueles que substituem certames anulados, para garantir cumprimento legal.



CONCLUSÃO

O Acórdão 3030/2012 do Tribunal de Contas da União destaca a importância de se adotar rigor técnico e jurídico na elaboração e análise de projetos básicos utilizados como base para licitações públicas. O caso demonstra que um projeto básico incompleto ou insuficiente compromete toda a lisura do processo licitatório, podendo levar à nulidade do certame e ao desperdício de recursos públicos. A ausência de estudos geotécnicos essenciais, como sondagens do solo, afeta diretamente o dimensionamento correto das fundações, elemento crítico tanto para a segurança estrutural quanto para a definição dos custos reais da obra.

A principal lição extraída desse acórdão é que o projeto básico não pode ser tratado como uma etapa preliminar ou simplificada, mas sim como um documento completo, com todos os elementos exigidos pela Lei 8.666/1993, especialmente no que diz respeito à viabilidade técnica, ambiental e econômica da obra. Projetos básicos deficientes geram riscos como superfaturamento, aditivos contratuais desnecessários, alterações no escopo original e atrasos na execução, prejudicando a economicidade e a eficiência da gestão pública.

Lições práticas e cuidados a serem observados:

Primeiramente, é fundamental que todos os órgãos envolvidos no processo de contratação pública exijam projetos técnicos completos, com estudos geotécnicos compatíveis com as normas vigentes, como a NBR 8036/1983. A falta de sondagens adequadas nas áreas de construção — como verificado no caso analisado — pode impactar diretamente na definição do tipo e dimensão das fundações, representando mais de 10% do valor total da obra. Isso evidencia a necessidade de atenção redobrada nesse aspecto.

Segundo ponto relevante, não se deve permitir que deficiências do projeto básico sejam corrigidas apenas no projeto executivo, prática essa considerada ilegal pelo TCU por meio da Súmula 261. O objeto licitado não pode ser alterado após a adjudicação sob o pretexto de aprimoramentos técnicos, sob pena de configurar transfiguração do contrato e violação ao princípio da legalidade.



Outro cuidado importante refere-se à responsabilidade técnica e institucional na análise de projetos. Agentes públicos responsáveis pela aprovação de projetos devem estar atentos aos requisitos legais e técnicos mínimos, mesmo que normativos internos da própria instituição não exijam tais elementos. Quando isso ocorrer, deve haver revisão imediata desses normativos internos para garantir conformidade com a legislação aplicável.

Por fim, o caso também alerta para a importância da supervisão e controle interno, bem como para a necessidade de auditorias e fiscalizações preventivas, capazes de identificar falhas antes que se concretizem em danos ao erário. A atuação célere do TCU, com a suspensão e posterior anulação do certame, evitou impactos financeiros maiores, mostrando o papel essencial do controle externo na preservação da legalidade e da moralidade administrativa.