



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 17 - Projeto básico não é rascunho: quando a obra
começa errada na origem

ACÓRDÃO 2371/2011-PLENÁRIO | RELATOR:
MINISTRO WEDER DE OLIVEIRA





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União analisou a execução das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste e constatou que a licitação e o início da execução ocorreram com base em projetos básicos que não cumpriam sua função fundamental. Faltavam estudos essenciais, sondagens adequadas, definição consistente de traçados, projetos estruturais completos e critérios técnicos capazes de sustentar um orçamento confiável. As deficiências do projeto levaram a alterações relevantes após a contratação, distorções de custos, escolhas construtivas antieconômicas e riscos concretos de aditivos excessivos e desconfiguração do objeto. Diante desse cenário, o TCU classificou as irregularidades como graves, admitiu a paralisação das obras e reafirmou que o projeto básico não é uma formalidade documental, mas o verdadeiro alicerce técnico, jurídico e econômico da contratação pública.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

PROJETO BÁSICO: NÃO É “SIMPLES”, É FUNDAMENTAL

O projeto básico costuma ser mal compreendido já pela sua denominação. A expressão básico pode sugerir algo superficial ou incompleto, quando, na realidade, indica exatamente o oposto. Ele é chamado de básico porque constitui a base, a fundação de todo o empreendimento. É sobre ele que se apoiam a licitação, o orçamento e a futura execução contratual. Um projeto básico frágil compromete todo o ciclo da contratação.



Uma boa analogia é a de uma receita de bolo. O projeto básico descreve o que será feito, como será feito, com quais materiais, em que condições e em quais quantidades. É a partir dele que os licitantes conseguem compreender com precisão o que a Administração pretende contratar e, assim, formular propostas consistentes e comparáveis. Também é dele que se extrai o orçamento por unidades, indispensável para medições, fiscalização e controle. Sem um projeto suficientemente detalhado, não há como definir quantitativos confiáveis — e, sem eles, o orçamento se torna meramente estimativo e vulnerável.

Por essa razão, a legislação exige um projeto completo e exaustivo, ainda que adequado às características do objeto. O projeto básico não se resume a um conjunto de desenhos ou projetos de engenharia isolados. Ele é uma categoria jurídica própria, que reúne e organiza, de forma integrada, todas as informações necessárias para caracterizar a solução que se pretende contratar, funcionando como o verdadeiro alicerce da licitação e da execução.

CONTEÚDO VARIÁVEL, SUFICIÊNCIA TÉCNICA OBRIGATÓRIA

O conteúdo do projeto básico não é padronizado. Ele varia conforme a natureza, o porte e a complexidade do empreendimento. Grandes obras — como ferrovias, hospitais ou estabelecimentos prisionais — exigem um nível de detalhamento muito mais elevado do que intervenções simples, como calçadas, salas de aula ou pequenos equipamentos urbanos. Isso não significa que projetos de menor complexidade sejam incompletos, mas apenas que demandam menos elementos técnicos para cumprir sua função.

O critério decisivo não é a quantidade de documentos, mas a suficiência técnica do projeto para permitir: (i) a correta compreensão do objeto pelos licitantes; (ii) a elaboração de propostas responsáveis;

(iii) a extração de um orçamento confiável. Em uma obra simples de pavimentação urbana, por exemplo, pode não haver necessidade de sondagens geotécnicas profundas ou de estudos complexos de fundação. Nesses casos, levantamentos planialtimétricos, o cadastro de interferências existentes e a definição do tipo de pavimento, com seus quantitativos, podem ser suficientes.

Essa definição sobre o que é necessário ou dispensável não é jurídica, mas técnica. Cabe aos profissionais legalmente habilitados — engenheiros e arquitetos, no caso de obras e serviços de engenharia — identificar quais estudos, levantamentos e níveis de detalhamento são indispensáveis em cada caso. Essa natureza técnica do projeto básico é reconhecida, inclusive, em referenciais como os da IBRAOP, que demonstram como o conteúdo do projeto se ajusta às diferentes tipologias de obra.

PROJETO BÁSICO, LEI E RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Embora flexível quanto ao conteúdo, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um marco de referência para o projeto básico. Sempre que técnica e objetivamente exigido, ele deve conter levantamentos e estudos necessários à execução da solução, soluções técnicas suficientemente detalhadas para evitar reformulações relevantes, identificação clara de serviços, materiais e equipamentos, informações que permitam a definição de métodos construtivos e da organização da obra, subsídios para o planejamento da licitação e da gestão contratual, além de orçamento detalhado baseado em quantitativos e especificações.

É importante frisar que nem todos esses elementos estarão presentes em qualquer projeto. A suficiência deve ser aferida à luz do caso concreto e das escolhas técnicas feitas pelo corpo técnico responsável. A ausência de estudos complexos, quando tecnicamente injustificada, caracteriza falha grave; quando tecnicamente dispensável, revela um projeto bem dimensionado.



Por fim, deve-se lembrar que o anteprojeto, o projeto básico e o orçamento estimado são peças técnicas cuja elaboração envolve atividades privativas de profissionais habilitados. Por isso, devem estar acompanhados da respectiva ART ou RRT. Essa exigência assegura a identificação da autoria técnica, a atribuição de responsabilidades e a segurança do processo decisório, elementos essenciais para a qualidade da contratação pública.

É com essa compreensão — de que o projeto básico é o verdadeiro alicerce da obra — que a leitura do acórdão deve ser feita.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O **Acórdão 2371/2011 – Plenário**, do Tribunal de Contas da União, tem como eixo central uma constatação clara e contundente: a licitação e a execução das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) foram iniciadas com base em projetos básicos que não atendiam aos requisitos legais e técnicos mínimos. Para o Tribunal, o problema não estava em falhas pontuais ou ajustes marginais, mas em deficiências estruturais do projeto básico, capazes de comprometer o custo, o prazo, a funcionalidade e a própria viabilidade do empreendimento.

A unidade técnica demonstrou que o projeto denominado “básico” não cumpria a função que a lei lhe atribui. Faltavam estudos essenciais para a definição do traçado, havia insuficiência grave de sondagens geotécnicas, inexistiam projetos estruturais capazes de dimensionar fundações e armaduras de obras de arte especiais, e foram adotadas soluções construtivas antieconômicas sem adequada justificativa técnica. Em termos práticos, o projeto não permitia conhecer com segurança o que seria executado, quanto custaria e quais riscos estavam embutidos na contratação — exatamente o oposto do que se espera de um projeto básico.



Um dos pontos mais sensíveis destacados pelo Tribunal foi a alteração significativa dos traçados após a contratação. No lote 6, quase metade do traçado originalmente licitado estava sendo revista; no lote 7, sequer havia estudos técnicos que comprovassem a viabilidade do pátio ferroviário no local escolhido. Para o TCU, essas mudanças não eram ajustes normais de engenharia, mas sintomas de que o traçado não havia sido adequadamente estudado antes da licitação, expondo a Administração a riscos de antieconomicidade, aditivos excessivos e até desconfiguração do objeto contratado.

O acórdão também evidencia como projetos básicos deficientes contaminam o orçamento. A ausência de estudos sobre jazidas de areia e brita, a definição inadequada de distâncias médias de transporte, a escolha de métodos construtivos mais caros do que os usualmente empregados e a inclusão de itens genéricos como “serviços por administração” tornaram o orçamento impreciso, pouco transparente e vulnerável a distorções. O Tribunal deixa claro que não se trata apenas de falha formal: essas omissões podem resultar em prejuízos milionários e inviabilizam o controle efetivo da execução.

Diante desse quadro, o TCU classificou as irregularidades relacionadas ao projeto básico como graves, com recomendação de paralisação das obras, condicionando a continuidade da execução à adoção de medidas corretivas robustas, como a conclusão de estudos técnicos, a revisão de métodos construtivos e a redefinição de quantitativos. O recado é direto: não se corrige projeto básico deficiente com execução em andamento, sob pena de transformar a obra em um processo contínuo de improvisação contratual.

Além disso, o acórdão reforça uma lição institucional importante: não é o rótulo “projeto básico” que legitima a licitação, mas o efetivo atendimento às exigências legais e técnicas. Quando o projeto não cumpre sua função de fundação da contratação, a Administração se expõe a riscos jurídicos severos, inclusive à necessidade de rescindir contratos e promover novas licitações.

É essa compreensão rigorosa do papel do projeto básico que orienta toda a lógica decisória do acórdão e que deve guiar sua leitura crítica.

1. O problema central: licitar sem projeto básico adequado

O Acórdão 2371/2011 – Plenário parte de uma constatação objetiva: as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) foram licitadas e iniciadas com base em projetos básicos que não atendiam aos requisitos legais e técnicos mínimos. Para o Tribunal, não se tratava de falhas pontuais ou ajustes marginais, mas de deficiências estruturais que comprometiam a lógica da contratação desde a origem.

A unidade técnica demonstrou que o projeto denominado “básico” não cumpria sua função essencial. Faltavam estudos indispensáveis para a definição do traçado, havia insuficiência grave de sondagens geotécnicas, inexistiam projetos estruturais capazes de dimensionar adequadamente fundações e armaduras das obras de arte especiais, além da adoção de soluções construtivas antieconômicas. Em termos práticos, o projeto não permitia conhecer com segurança o que seria executado, quanto custaria e em que condições — exatamente o que a lei exige que esteja definido antes da licitação.

2. Alterações de traçado como sintoma de falha de origem

Um dos pontos mais sensíveis do acórdão diz respeito às alterações significativas de traçado após a contratação. No lote 6, cerca de 48% do traçado originalmente licitado estava sendo revisto; no lote 7, sequer havia estudos técnicos suficientes que comprovassem a viabilidade e a economicidade da implantação do pátio ferroviário no local escolhido.

Para o TCU, essas alterações não configuram ajustes normais de engenharia, mas revelam que o traçado não havia sido adequadamente estudado na fase de projeto básico.



Isso impede a correta quantificação de custos, fragiliza o orçamento e expõe a Administração a riscos elevados, como aditivos excessivos, desequilíbrios econômico-financeiros e até a desconfiguração do objeto originalmente contratado.

3. Projeto básico deficiente e orçamento distorcido

O acórdão evidencia de forma didática como projetos básicos mal elaborados contaminam o orçamento da obra. A ausência de estudos sobre jazidas de areia e brita, a definição inadequada das distâncias médias de transporte, a escolha de métodos construtivos mais caros do que os usualmente empregados e a inclusão de itens genéricos, como “serviços por administração”, tornaram o orçamento impreciso e pouco transparente.

O Tribunal deixa claro que não se trata de irregularidades formais. Essas falhas inviabilizam o controle da execução, dificultam a fiscalização e abrem espaço para distorções relevantes, com potencial de gerar prejuízos expressivos ao erário. Sem projeto básico detalhado, não há como construir um orçamento confiável nem assegurar a economicidade da contratação.

4. A resposta do TCU: gravidade e paralisação

Diante desse conjunto de falhas, o TCU classificou as irregularidades relacionadas ao projeto básico como graves, com recomendação de paralisação das obras. A continuidade da execução foi condicionada à adoção de medidas corretivas robustas, como a conclusão de estudos técnicos pendentes, a revisão dos métodos construtivos adotados e a redefinição de quantitativos e soluções técnicas.

A mensagem institucional é clara: não se corrige projeto básico deficiente com obra em andamento. Quando a base da contratação é frágil, insistir na execução significa assumir riscos jurídicos, técnicos e financeiros incompatíveis com a boa gestão pública.

5. A lição do acórdão: projeto básico é fundamento, não formalidade

Por fim, o acórdão reforça um ensinamento central: não é o nome “projeto básico” que autoriza a licitação, mas o efetivo atendimento às exigências legais e técnicas que lhe dão sentido. Quando o projeto não cumpre sua função de fundação da contratação, a Administração se expõe a cenários extremos, como a necessidade de rescisão contratual e a realização de novas licitações.

É essa compreensão rigorosa do papel do projeto básico que estrutura toda a lógica decisória do acórdão e que deve orientar sua leitura crítica.

CONCLUSÃO

O Acórdão 2371/2011 – Plenário deixa uma lição inequívoca: projeto básico deficiente não é um problema que se resolve durante a execução da obra. Quando a Administração licita sem conhecer adequadamente o objeto, seus quantitativos, métodos construtivos e custos, ela transfere para a fase contratual incertezas que deveriam ter sido resolvidas antes, abrindo espaço para aditivos excessivos, distorções orçamentárias, desequilíbrios econômico-financeiros e perda de controle sobre o empreendimento.

A decisão evidencia que o projeto básico não é uma formalidade burocrática nem um requisito meramente documental. Ele é o instrumento que condiciona a legalidade, a economicidade e a governabilidade da contratação. Sem ele, a licitação se torna um exercício de aposta e a execução, um processo contínuo de correções improvisadas. Por isso, o Tribunal foi categórico ao classificar as falhas como graves e ao admitir, inclusive, a paralisação das obras como medida de proteção ao interesse público.



A principal mensagem do acórdão, reiterada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é simples e atual: não se constrói uma boa obra sobre um projeto frágil. Investir tempo, técnica e responsabilidade na elaboração do projeto básico não atrasa a obra — ao contrário, é o que permite que ela seja executada com segurança, previsibilidade e respeito aos recursos públicos.