

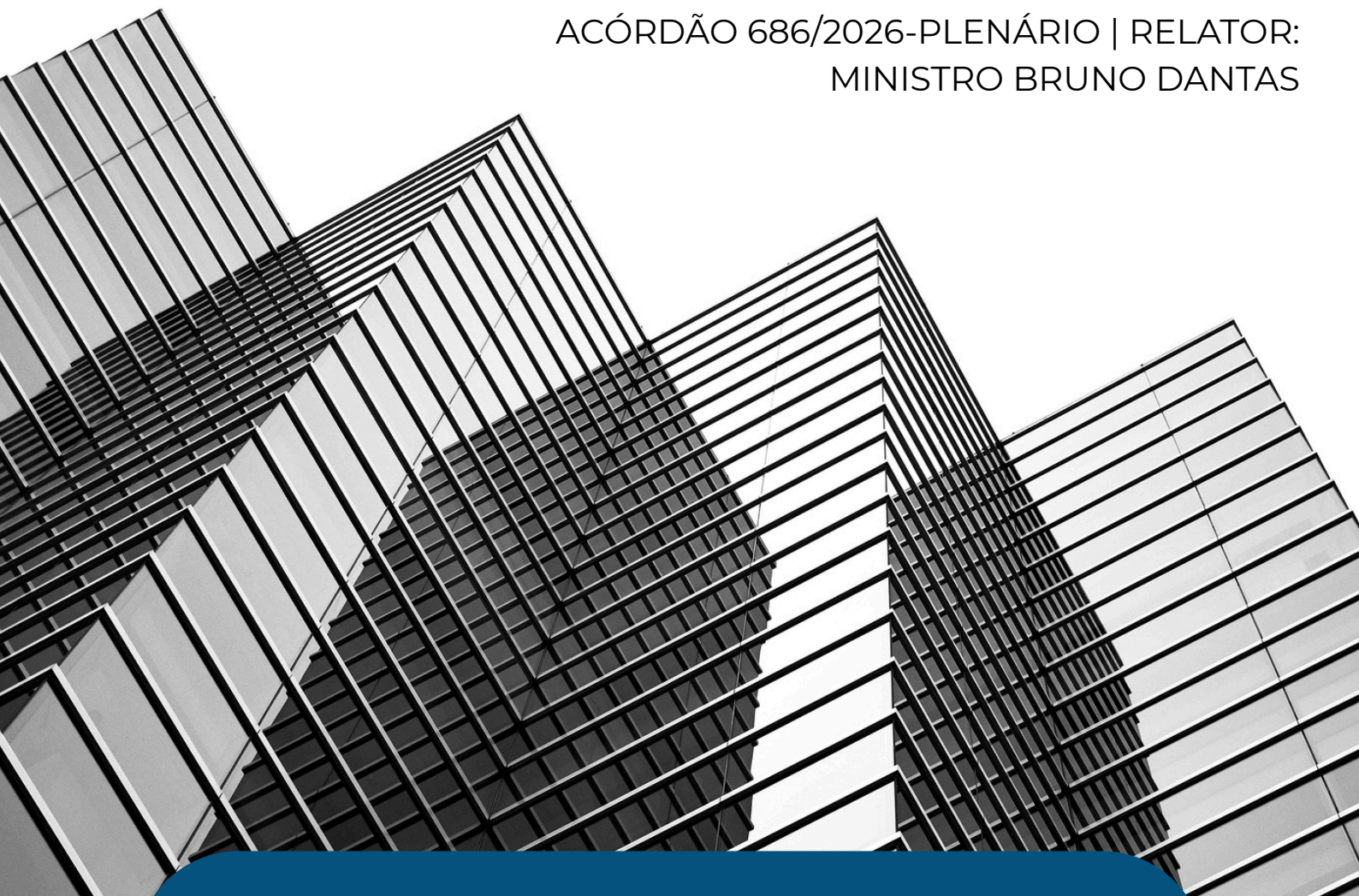


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 19 - Contratação integrada não é cheque em branco: os
limites técnicos e legais do anteprojeto

ACÓRDÃO 686/2026-PLENÁRIO | RELATOR:
MINISTRO BRUNO DANTAS





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, ao analisar o edital da Infra S.A. para as obras remanescentes da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), ratificou que o regime de contratação integrada exige o fornecimento de "condições de contorno" robustas e atualizadas no anteprojeto de engenharia. A ausência de sondagens ou estudos técnicos sobre a viabilidade quantitativa e qualitativa das fontes de materiais (areais e pedreiras) afronta a Lei nº 13.303/2016 e normas técnicas setoriais, gerando assimetria de informações e riscos severos de aditivos por reequilíbrio econômico-financeiro.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Para compreender a lógica da decisão do TCU sobre as obras da FIOL II, é indispensável entender a profunda mudança de paradigma que o regime de contratação integrada traz para o planejamento público, bem como o rigor técnico exigido na peça que lhe serve de alicerce: o anteprojeto de engenharia.

1. A RUPTURA DE PARADIGMA: CONTRATAR RESULTADOS, NÃO MEIOS

Nos regimes tradicionais de execução — como a empreitada por preço global ou unitário —, a Administração Pública atua sob uma lógica de relação de meio. Ela prescreve detalhadamente, através de um projeto básico completo, como o contratado deve executar cada etapa, quais métodos utilizar e quais insumos adquirir.

A contratação integrada rompe com esse modelo. Esse regime não parte de um projeto básico minucioso, mas sim de um **anteprojeto de engenharia** que delimita os objetivos, os parâmetros de desempenho e os resultados que o Poder Público deseja alcançar.



Em suma, a Administração não dita como construir, mas especifica com exatidão onde quer chegar.

A partir desse marco orientador, a contratada assume a responsabilidade e a autonomia técnica para desenvolver o projeto básico e o projeto executivo. Cabe à iniciativa privada aplicar sua expertise para selecionar as tecnologias, metodologias e soluções construtivas mais eficientes para atingir o fim almejado.

2. O RISCO DE CONCEPÇÃO E A VEDAÇÃO A ADITIVOS

Essa liberdade de escolha tem um preço jurídico claro: a transferência do risco. Como é a contratada quem define as soluções de engenharia, ela assume integralmente a responsabilidade por eventuais falhas, omissões ou ineficiências dos projetos.

Precisamente por isso, a Lei nº 14.133/2021 adota uma postura rígida: **é vedada a alteração dos valores contratuais (aditivos) decorrentes de erros ou omissões nos projetos elaborados pelo contratado.** Se a solução técnica escolhida pelo particular se revelar inadequada, onerosa ou inexecutáveis, ele suportará o ônus financeiro. Modificações no valor do contrato ficam estritamente restritas a alterações de escopo solicitadas pela própria Administração ou a eventos imprevisíveis alocados na Matriz de Riscos como de responsabilidade do setor público.

3. O PAPEL CENTRAL DO ANTEPROJETO E AS "CONDIÇÕES DE CONTORNO"

Dizer que o contratado tem liberdade para projetar não significa que a Administração está dispensada de planejar. O anteprojeto de engenharia é uma peça técnica preparatória mandatória, cuja missão é traduzir a necessidade pública em parâmetros objetivos, mensuráveis e controláveis.



De acordo com o art. 6º, inciso XXIV, da Lei nº 14.133/2021 e as diretrizes consolidadas pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas na **Orientação Técnica IBRAOP OT - IBR 006/2016**, o anteprojeto deve obrigatoriamente fornecer as chamadas "**condições de contorno**".

Definição Técnica: As condições de contorno são o conjunto de informações e levantamentos topográficos, geológicos, geotécnicos, ambientais e cadastrais que retratam circunstâncias preexistentes no local da obra. Elas representam os dados de entrada necessários antes de qualquer "uso da inteligência" ou expertise por parte dos projetistas.

Conforme detalhado pela **OT - IBR 006/2016**, um anteprojeto juridicamente hígido e tecnicamente suficiente deve conter, no mínimo:

- **Programa de Necessidades:** Documento que organiza as exigências prescritivas ou de desempenho, fixando padrões mínimos de acabamento, capacidade e destinação do bem.
- **Condições de Solidez, Segurança e Durabilidade:** Parâmetros estruturais e operacionais mínimos que limitam as opções técnicas do contratado para garantir a vida útil da infraestrutura.
- **Levantamentos e Pareceres de Sondagem:** Estudos geotécnicos indispensáveis para caracterizar a natureza do solo e o nível do lençol freático, sem os quais qualquer estimativa de fundação ou terraplenagem torna-se mera aposta.
- **Memorial Descritivo:** Especificações que apontam os componentes e materiais de referência para estabelecer os padrões de qualidade da contratação.



4. A RASTREABILIDADE TÉCNICA (ART/RRT)

Por se tratar de uma peça que define a própria racionalidade técnica e econômica da licitação, influenciando diretamente a formulação das propostas de mercado, o anteprojeto e o seu orçamento estimativo são atividades privativas de profissionais habilitados. Portanto, devem ser formalmente acompanhados do respectivo registro de responsabilidade técnica (ART ou RRT), assegurando a identificação, a autoria e a segurança jurídica de todo o processo decisório.

Sem esses parâmetros uniformes descritos no edital, há uma quebra na isonomia: as licitantes enfrentam uma assimetria de informações, impossibilitando a comparação objetiva das propostas e abrindo margem para o fracasso contratual.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O **Acórdão 686/2026 – Plenário** expõe um cenário crítico de fragilidade no planejamento de uma das maiores obras de infraestrutura logística do país: o Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), na Bahia, com orçamento estimado em R\$ 505 milhões. O ponto de maior sensibilidade técnica enfrentado pela fiscalização do TCU (Fiscobras 2026) foi o Achado III.2, que identificou uma grave deficiência no anteprojeto de engenharia no que tange ao fornecimento das condições de contorno geológicas e geotécnicas.

A "Aposta" das Fontes de Materiais sem Estudos

A Infra S.A. indicou no edital as fontes de materiais essenciais para a infraestrutura ferroviária — como pedreiras para lastro e agregados de concreto, além de areais para filtros e colchões drenantes — sem apresentar estudos técnicos mínimos e atualizados que comprovassem a viabilidade qualitativa e volumétrica dessas jazidas.

A auditoria revelou que as falhas não eram meramente formais, mas estruturais:

- **A "Pedreira por Satélite":** Para a indicação da principal fonte de material pétreo (Pedreira-01), a estatal baseou-se exclusivamente em imagens de satélite, dados de registros antigos na Agência Nacional de Mineração (ANM) e descrições petrográficas genéricas da região. **Não constava no edital nenhum parecer de sondagem ou ensaio laboratorial** que atestasse se a rocha possuía a resistência mecânica necessária para virar lastro ferroviário.
- **Areais Desatualizados há uma Década:** Para os insumos arenosos (Areal-01 e Areal-02), a Infra S.A. forneceu resultados de ensaios laboratoriais realizados em 2013. Ou seja, dados defasados há mais de dez anos, sem qualquer garantia de que os depósitos mantinham o mesmo potencial ou que atendiam ao normativo técnico vigente da própria estatal (norma Pro-00002, publicada em 2023).

A própria Infra S.A., em seus relatórios internos de projeto, admitia textualmente que "sem uma investigação geotécnica detalhada, não era possível atestar com precisão a viabilidade desses materiais, nem estimar os volumes a serem extraídos". Mesmo ciente do risco, a estatal lançou o edital transferindo para a futura contratada a obrigação de realizar as prospecções.

O Risco de Engenharia e o Incentivo ao Pleito de Aditivos

O TCU alertou que essa omissão gera uma severa assimetria de informações. Sem dados uniformes e confiáveis sobre a localização e a qualidade da areia e da brita, cada licitante calcula uma distância média de transporte (DMT) diferente, destruindo a isonomia e impedindo o julgamento objetivo do certame.



O perigo mais gravoso, contudo, reside na Matriz de Riscos do edital. O instrumento previa que a contratada só assumiria o risco se houvesse uma variação de até 10% na distância de transporte prevista no orçamento.

Ao associar um anteprojeto sem sondagens a essa cláusula, a Administração criou um incentivo perverso: se durante a execução ficasse provado que a pedra indicada pelo governo era inviável, a empreiteira seria obrigada a buscar o insumo em fontes muito mais distantes, repassando o estouro do custo de frete integralmente para a Infra S.A. por meio de **pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e aditivos contratuais**.

Correção Orçamentária e a Economia de R\$ 14,7 Milhões

Paralelamente à falta de estudos geológicos, o Tribunal identificou no Achado III.1 inconsistências na planilha orçamentária para a escavação de materiais de 3ª categoria (rocha). O edital desrespeitou as premissas do seu próprio laudo técnico de segurança sísmica (necessário para não abalar a vizinha Barragem de Ceraíma), calculando o desmonte com produtividades artificialmente baixas e prevendo uma patrulha obsoleta de pá carregadeira combinada com trator de esteiras.

Após a provocação da equipe de auditoria, a estatal revisou a metodologia, adotando o uso exclusivo de escavadeiras hidráulicas, que são mais versáteis e econômicas. Essa atuação preventiva do controle resultou em uma redução real de R\$ 14.776.363,23 no orçamento do edital republicado.

O Periculum in Mora Reverso e a Solução do TCU

Diante da deficiência do anteprojeto, o desfecho natural seria a paralisação do certame para a realização das sondagens. No entanto, o Ministro Relator Bruno Dantas aplicou o princípio do **perigo da demora reverso**.



Como os custos com materiais pétreos representavam apenas 1,67% (cerca de R\$ 8,5 milhões) do valor global da contratação, e considerando que as obras deste lote se arrastam há quase duas décadas por sucessivas rescisões contratuais, paralisar a licitação causaria um dano social e econômico imensurável. A demora na retomada degradaria a terraplenagem já existente e adiaria o escoamento logístico estratégico da região.

Dessa forma, o TCU validou a continuidade da licitação — que acabou homologada com desconto junto à Construtora A Gaspar S/A —, mas emitiu uma **ciência formal (advertência pedagógica) de irregularidade** à Infra S.A.. Para blindar os cofres públicos contra os aditivos que o anteprojeto frágil pode atrair, o Plenário determinou a autuação de um processo específico de acompanhamento, garantindo que o TCU monitorará pari passu cada quilômetro executado e cada jazida explorada.

CONCLUSÃO

O Acórdão 686/2026 – Plenário consolida uma advertência essencial para a maturidade da engenharia pública nacional: contratação integrada não se confunde com omissão no planejamento. Ao focar na entrega do resultado final e conceder autonomia para a iniciativa privada projetar, a legislação não autorizou a Administração Pública a licitar no escuro, tampouco a transferir dados de entrada deficientes como se fossem meras formalidades burocráticas.

A flexibilidade do regime design & build (concepção e construção) depende, obrigatoriamente, da higidez das condições de contorno fornecidas pelo Estado. Indicar pedreiras por imagens de satélite ou anexar ensaios de areais defasados há mais de uma década não é simplificar o processo; é transferir para a fase contratual uma assimetria severa de informações e criar um ambiente perfeitamente fértil para pleitos de aditivos e reequilíbrios financeiros futuros.



A intervenção preventiva do TCU neste caso deixou duas lições valiosas. A primeira, de ordem puramente econômica, demonstrou que o diálogo técnico e a revisão de metodologias obsoletas — como a substituição de patrulhas de carga por escavadeiras hidráulicas — são capazes de depurar planilhas orçamentárias e gerar economias reais antes mesmo da assinatura do contrato. A segunda, de ordem gerencial, evidenciou a aplicação pragmática do controle: o reconhecimento do periculum in mora reverso impediu que uma infraestrutura ferroviária vital, que já se arrasta por vinte anos, sofresse uma nova e gravosa paralisação por conta de insumos de baixa materialidade relativa.

Ao permitir a continuidade do certame da FIOL II, mas blindando os cofres públicos com a autuação de um processo específico de acompanhamento e emitindo ciência formal sobre as falhas geológicas, o Tribunal estabeleceu um limite claro para o mercado e para o gestor. O recado institucional da Corte de Contas é definitivo: a busca por inovação e celeridade na contratação integrada jamais justificará a negligência na elaboração do anteprojeto de engenharia. Não se constrói eficiência logística sobre a incerteza do subsolo.