

P

rojeto Básico e Executivo: significado técnico e legal

*Basic Design and Executive Project: technical
and legal meaning*

*Proyecto Básico y Ejecutivo: sentido
técnico y legal*

Marco de Vito

Engenheiro Agrônomo pela Universidade de Perúgia (Itália) e pela UnB, mestre em Recursos Hídricos e Tecnologia Ambiental (UnB); analista de Infraestrutura, exercendo cargo de Coordenador de Planejamento de Estudos e Projetos no Ministério do Desenvolvimento Regional.

Resumo: O arcabouço jurídico brasileiro a respeito das fases necessárias para a construção de obras públicas é bastante controverso e regrado por uma série de normativos e acórdãos do Tribunal de Contas da União-TCU, aparentemente contraditórios entre si. De um lado, os órgãos de controle atribuem ao Projeto Básico níveis de precisão não previstos pela legislação vigente, por outro, o Projeto Executivo torna-se mera peça complementar à contratação da obra. Por meio deste trabalho, resgatando a legislação pátria, pretende-se reabrir a discussão sobre a importância dos dois projetos, cada um com seu escopo precípuo, para que seja restabelecida a ordem das fases da projeção e atribuído o justo grau de precisão aos Projetos Básicos e Executivos.

Palavras-chave: Projeto Básico. Projeto Executivo. Licitação. Contratação.

Abstract: Brazilian legal framework regarding the steps required for public building's construction is ruled by a series of regulatory and contradictory judgment. Control agencies are attached to Basic Design accuracy levels not foreseen by law while the Executive Project evolve into a complementary piece to the building contract. The essay's goal, rescuing the Brazilian legislation, intended to discuss the importance of the two projects, each with its primary scope, in order to reestablish the project stages order and assign accuracy levels that are

fair to both Basic and Executive projects.

Keywords: Bidding Process. Contracting. Basic Project. Executive Project.

Resumen: El marco legal brasileño sobre las etapas requeridas para la construcción de obras públicas es bastante controvertido y está regulado por una serie de instrumentos y dictámenes del Tribunal de Cuentas Federal-TCU, por veces contradictorios entre sí. Por un lado, los órganos de control le atribuyen al Proyecto Básico niveles de precisión no previstos por la legislación vigente, y, por otro lado, el Proyecto Ejecutivo se convierte en una mera pieza complementaria a la contratación de la obra. A través de este trabajo, rescatando la legislación nacional, se pretende reabrir la discusión sobre la importancia de los dos tipos de proyectos, cada uno con su debido objetivo. Así, entendemos que se restablece el orden correcto de las etapas de las obras públicas y se atribuya el grado justo de precisión a los Proyectos Básicos y Ejecutivos.

Palabras clave: Proyecto Básico. Proyecto Ejecutivo. Licitación. Contratación.

1. Introdução

O Direito Constitucional ensina que um Estado é formado por três elementos: povo, soberania e território. Todavia, nos dias de hoje, é necessário que esse possua um quarto elemento: infraestrutura. Somente por meio dessa é possível manter o povo unido e saudável.

Infelizmente, os noticiários nacionais não cessam de denunciar sua falta, assim como de relatar casos de obras inacabadas, superfaturadas, executadas de forma equivocada. Na maioria dos casos, tais acontecimentos estão relacionados com a gestão dos recursos públicos devido à dificuldade na aprovação dos projetos, no primeiro caso, e à contratação de obras baseada em projetos incompletos, no segundo.

Esses problemas nascem de interpretações desencontradas entre administradores públicos e órgãos técnicos e de controle.

De fato, de um lado, a leitura isolada e superficial da lei que rege as contratações públicas deixa a entender que um projeto sem o devido detalhamento (Projeto Básico) seja suficiente para a contratação da obra. Por outro, os órgãos de controle tendem a exigir do Projeto Básico um nível de precisão que desestimula seu desenvolvimento ou impede sua aprovação em fase de efetivação dos instrumentos de repasse de verbas públicas.

2 Fases da projeção

Viana (2015, p. 7) define o projeto como “um empreendimento temporário, desenvolvido com o objetivo de gerar um produto ou serviço, através de atividades coordenadas, considerando as limitações de tempo e recursos, inclusive financeiros”.

No caso da engenharia civil, Mattos (2010, p. 31) entende que:

[...] o termo projeto geralmente vem associado ao plano geral de uma edificação ou de outro objeto qualquer, compreendendo o conjunto de plantas, cortes e cotas necessários à construção – projetos arquitetônicos, estruturais, de instalações elétricas e sanitárias, entre outros.

A definição de fases da projeção visa a dar mais eficiência ao planejamento. Ao longo do processo, a cada momento, faz-se necessário apresentar propostas num nível de detalhamento suficiente para a tomada de decisão.

A Norma Brasileira NBR 13531 – Elaboração de projetos de edificações - atividades técnicas - da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (1995, p. 4) define as oito fases da projeção: Levantamento, Programa de Necessidades, Estudo de Viabilidade, Estudo Preliminar, Anteprojeto, Projeto Legal, Projeto Básico e Projeto para Execução.

Cada fase possui um objetivo precípua e um nível de detalhamento crescente, para que o objetivo de se obter uma obra de boa qualidade a um preço justo seja alcançado.

A aplicação dessa norma, de um lado, impede que, por informação insuficiente, a escolha recaia numa opção inapropriada, por outro, que por detalhamento excessivo nas fases iniciais da projeção, possam ocorrer custos de projeção desnecessários, além de retrabalho.

Por exemplo, na fase de escolha da alternativa, o Anteprojeto é suficiente; na fase de captação de recursos ou obtenção na área ambiental de Licença de Instalação (LI), seria necessário apenas o Projeto Básico, mas para a execução da obra e obtenção de Licença de Operação, serviria o Executivo.

Assim, entende-se que não é o detalhamento do projeto que caracteriza o nível de projeção, mas seu escopo, sendo aquele uma consequência desse.

A utilização de nível de projeção não congruente com o escopo prefixado (escolha da alternativa, captação de recursos, licitação, contratação da obra, etc.) implica perda de eficiência, quer por defeito, quer por excesso.

Atualmente, num processo de licitação, preveem-se três níveis de projeção: Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo. O primeiro está previsto na lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011 de 4/8/2011), e não será objeto desse artigo, os dois últimos estão previstos na Lei de Licitações e Contratos (LLC) de nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

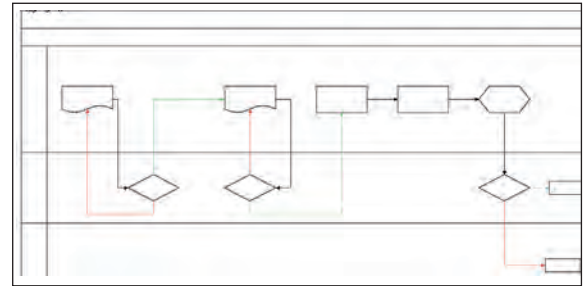
- I – Projeto Básico;
- II – Projeto Executivo;
- III – Execução das obras e serviços.

Esse artigo impõe, via de regra, que cada

fase seja obrigatoriamente precedida da conclusão da etapa anterior.

A Figura 1: Fluxograma previsto na LLC (regra geral), abaixo, representa o previsto como regra pela LLC.

Figura 1: Fluxograma previsto na LLC (regra geral)



Nesse fluxograma, se entende como órgão competente, o que por lei deve aprovar o projeto. Por exemplo, um Ministério deve aprovar o Projeto Básico antes da liberação de recursos de uma obra executada com recursos de convênio, mas não há previsão legal de aprovação de projeto executivo antes da licitação.

A análise dos dois projetos, ao contrário, é necessária para os licenciamentos ambientais, onde o Projeto Básico vai se ajustando às exigências do órgão ambiental até obter a Licença de Prévia (LP). Obtida a LI, é possível detalhar o projeto executivo e solicitar a Licença de Instalação (LI) antes de dar início à obra.

Portanto o Projeto Básico deve ter um detalhamento aproximado, para se adaptar às exigências impostas pelo órgão competente sem excessivos custos de projeto e evitar, por exemplo, a elaboração de cálculos estruturais a cada modificação exigida pelo órgão ambiental.

Já o projeto executivo deve detalhar todo o projeto, pois com base na sua execução exata é que poderá, por exemplo, ser concedida a Licença de Operação (LO).

Essa ordem de execução, todavia, não é normalmente seguida pela Administração Pública. Supostamente amparadas pelo art. 6º, § 1, da LLC, sendo a maioria das licitações, inclusive

de obras de grande porte, realizadas contando apenas com o Projeto Básico.

Desse modo, entendeu-se ser necessário revisar o significado legal e técnico dos Projetos Básicos e Executivo, para entender qual nível mínimo de projeção necessita a obra a ser licitada.

3 Projeto Básico e Executivo na Normativa

3.1 Projeto Básico

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) por meio da Resolução do nº 361, de 10 de dezembro de 1991, detalha o que seria o Projeto Básico (CONFEA, 1991):

Art. 1º - O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º - O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de Projeto Executivo ou detalhamento.

Com essa definição, o CONFEA deixa claro que o Projeto Básico: a) defina perfeitamente apenas as características *básicas* e seu desempenho; b) *possibilite* a estimativa de custo, c) de norma, deveria ser seguido pelo Projeto Executivo.

Essa visão orientou a LLC (BRASIL, 1993, grifo nosso), que tentou replicar esse conceito:

Art. 6º [...] 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, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

f) orçamento detalhado do **custo global** da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Observa-se que o objetivo do Projeto Básico é de tão somente caracterizar o objeto com “nível de precisão adequado” e “que possibilite a avaliação do custo global da obra e a definição dos meios e prazo para execução”.

O detalhamento é expresso em nível genérico (“adequado”), não deve espelhar o real custo da intervenção, nem sequer avaliar o custo, e sim, apenas, “possibilitar” sua avaliação.

A Norma Brasileira - NBR 13531 – Elaboração de projetos de edificações - atividades técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (1995, p. 4) tentou definir melhor o alcance do Projeto:

Projeto básico (PB) (opcional)

Etapa opcional destinada à concepção e à representação das informações técnicas da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, ainda não completas ou definitivas, mas consideradas compatíveis com os projetos básicos das atividades técnicas necessárias e suficientes à licitação (contratação) dos serviços de obra correspondentes.

O Projeto Básico deve, portanto, conter “informações técnicas da edificação e de seus

elementos, instalações e componentes, ainda não completas ou definitivas”. De acordo com a norma, essa definição se alcançará somente com o Projeto para Execução e será esse projeto, e não o Projeto Básico, necessário e suficiente para licitar.

Nota-se que a ABNT define essa etapa como opcional. Nela, as informações, ainda não completas, devem ser consideradas compatíveis com o projeto que será licitado.

Apesar de a ABNT tentar especificar o alcance desse projeto e seu nível de detalhamento, o significado do que seria o Projeto Básico continua vago.

Cunha e Carvalho (2012, p. 18) asserem que o Projeto Básico é alvo de estudos específicos que levam a definições próprias de “grande valia sob o prisma jurídico”.

Assim, o prisma jurídico vai prevalecendo sobre o da engenharia e, ao longo dos anos, vários administrativistas, desconhecendo ou perdendo de vista a teleologia das fases da projeção, tentaram melhor definir o alcance do Projeto Básico, até chegar à Orientação Técnica - OT – IBRAOP 001/2006, por meio da qual o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP assim o define (IBRAOP, 2006, grifo nosso):

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, **atendendo às Normas Técnicas** e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do Projeto Executivo e

realização das obras.

É evidente que a OT 1 do IBRAOP (2006), ao substituir, no nível de precisão esperado, o termo legal “adequado” por “com precisão”, atribuiu ao Projeto Básico detalhamento não previsto na LLC e não estabelecido originalmente na Resolução do CONFEA, órgão técnico legalmente competente para sua definição.

Também, o IBRAOP, contrariamente a quanto especificado no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/93, atribuiu ao Projeto Básico, e não ao Projeto Executivo, o respeito às normas técnicas, numa evidente interpretação equivocada do conceito de Projeto Básico.

Apesar de o IBRAOP não ser órgão normativo e expor conceitos que contrariam as normas vigentes, fundamentado nessa OT, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu vários acórdãos nos quais se sustenta que o Projeto Básico deva conter todas as informações necessárias para executar a obra. Tais acórdãos são resumidos no seguinte texto de Campelo e Cavalcante (2013, p. 465-466):

Logo, devem constar do Projeto Básico todos – repetimos todos – os elementos necessários e essenciais para a caracterização da obra e a elaboração de seu orçamento. A lei considera que tais condições são suficientes para garantia dos valores fundamentais da licitação. As intervenções previstas no Projeto Executivo, assim, não devem impactar relevantemente no custo da obra, a tal ponto de comprometer a isonomia do certame. Tais informações devem, necessariamente, constar do Projeto Básico. A peça executiva deve abrigar, unicamente, o detalhamento das soluções já conferidas no Projeto Básico original.

Citamos, em exemplo prático, o projeto estrutural de uma edificação em concreto armado. Tal documento deve, obrigatoriamente, fazer parte do Projeto Básico.

Essa visão, entretanto, contrariaria o

significado de “Básico”, assim, os próprios autores (CAMPELO; CAVALCANTE, 2013, p. 452), ao perceber essa contradição, concluíram que a aceção a ser dada ao termo “básico” é de “fundamental” e não de “simples”: ‘Não se trata, deste modo, de um Projeto Básico, no sentido simplificado do vocábulo. O termo “básico” está associado, sim, à palavra “fundamental”, “basilar”’.

Não são raras, entretanto, as contradições encontradas até mesmo no próprio TCU. Por exemplo, essa corte em “Convênios e Outros Repasses” (BRASIL, 2014, p. 34) assim define o Projeto Básico:

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em

estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Todavia, no mesmo manual, à página 35, ressalva-se que o Projeto Básico “não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do Projeto Executivo), mas demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução”.

Ainda, o TCU (BRASIL, 2013) propõe, para os níveis de Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo a Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos, que define os níveis de aproximação aos reais custos da obra aceitáveis para esses três níveis de projeção (Margem de erro), o tipo de orçamento previsto (Tipo), o nível de precisão (Precisão) e os elementos que necessariamente devem estar presente para cada nível de projeção (Elementos Necessários).

Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos

Tipo	Precisão	Margem de erro	Projeto	Elementos Necessários
				- Área construída
Avaliação	Baixa	30%	Anteprojeto	- Padrão de Acabamento - Custo unitário Básico - Plantas principais
Orçamento Sintético	Média	10 a 15%	Projeto Básico	- Especificações básicas - Preços de referência - Plantas detalhadas
Orçamento Analítico	Alta	5%	Projeto Executivo	- Especificações completas - Preços negociados

Fonte: TCU, 2013

Nota-se que cabe ao Projeto Executivo, e não ao Projeto Básico, apresentar as plantas detalhadas e especificações completas.

Acórdãos do próprio TCU (BRASIL,

2003, *apud* JUSTEN FILHO, 2009, p. 129), às vezes, não conseguem distinguir os dois projetos, como se entende, por exemplo, no Acórdão 67/2002–Plenário invocado no Acórdão

1.684/2003 – Plenário: “projeto básico exigido na licitação de obras rodoviárias [...] é o Projeto Final de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, que atende aos requisitos do art. 6º, inciso IX [...]”.

Diante dessas incongruências, o CONFEA, ao invés de atuar como órgão intérprete e orientador técnico da lei, resolveu se adequar à visão predominante, decidindo detalhar a Resolução nº 361/1991, emanando a Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015 (CONFEA, 2015), por meio da qual se desfaz o entendimento anterior e, praticamente, espelha-se na definição da IBRAOP:

I – o Projeto Básico, abordado pela Resolução nº 361, de 1991, e pela Orientação Técnica IBRAOP/OT – IBR 001/2006, que consiste nos principais conteúdos e elementos técnicos correntes aplicáveis às obras e serviços, sem restringir as constantes evoluções e impactos da ciência, da tecnologia, da inovação, do empreendedorismo e do conhecimento e desenvolvimento do empreendimento social e humano, nas seguintes especialidades:

a) levantamento Topográfico; b) sondagem; c) projeto Arquitetônico; d) projeto de Terraplenagem; e) projeto de Fundações; f) projeto Estrutural; g) projeto de Instalações Hidráulicas; h) projeto de Instalações Elétricas; i) projeto de Instalações Telefônica, de dados e som; j) projeto de Instalações de Prevenção de Incêndio; k) projeto de Instalações Especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça); l) projeto de Instalações de Ar-condicionado; m) projeto de Instalações de Transporte Vertical; e n) projeto de Paisagismo.

Nota-se que se trata de Decisão Normativa. Essa não tem o condão uniformizar os entendimentos, mas não de revogar a precedente Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991.

As duas deveriam conviver

harmoniosamente, mas, de fato, uma contradiz a outra. Dessa forma, ao invés de pacificar o assunto, essa Decisão Normativa contribui para deixar ainda mais obscuro o imbróglio jurídico, não deixando claro qual seria a função do Projeto Executivo, uma vez que suas características foram repassadas ao Projeto Básico.

Assim, a adoção continuada do Projeto Básico como base da licitação reforçou o entendimento de esse instrumento ser apto a caracterizar a obra com perfeição

De fato, por força do art. 6º, § 1, da LLC, é permitida a licitação sem o Projeto Executivo, sob certas condições:

§ 1 – A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do Projeto Executivo, o qual **poderá** ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (Grifo nosso)

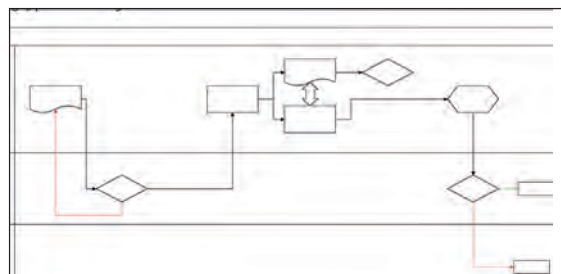
Todavia, como assere Justen (2009, p. 159, grifo nosso), essa possibilidade é uma exceção, conforme trecho baixo:

A autorização para que a licitação para execução de obras ou serviços abranja a elaboração de projeto executivo tem relação direta com o disposto no art. 7º, §1º [da lei 8.666/93]. Como regra a licitação pressupõe a existência de projetos básico e executivo [...] admite-se **excepcionalmente** que a licitação se desenvolva com base apenas no projeto básico, atribuindo-se ao licitante vencedor a obrigação de elaborar o projeto executivo.

O Projeto Básico sistematicamente utilizado como base da licitação, para a contratação da obra sem prévia projeção executiva passou a desenvolver o papel de Projeto Executivo, mesmo não tendo o devido detalhamento, tornando-se, atipicamente, o instrumento

disciplinador do contrato. A Figura 2: Fluxograma na interpretação da exceção prevista LLC esquematiza esse entendimento comumente utilizado na Administração Pública.

Figura 2: Fluxograma na interpretação da exceção prevista LLC



Uma leitura atenta da LLC evidencia que o esquema apresentado não representa fielmente as determinações legais para poder licitar apenas com o Projeto Básico.

De fato, existem três condições para que o Projeto Básico possa ser utilizado como base da licitação: devida motivação, aprovação e existência de orçamento por custo unitário.

A primeira condição, motivação, deriva do próprio do art. 6º, § 1, da LLC acima citado, quando se admite que o Projeto Executivo “poderá” ser desenvolvido concomitantemente à execução da obra.

A utilização do termo “poderá” indica que licitar apenas com Projeto Básico faz parte daqueles atos discricionários ditados pela oportunidade e conveniência.

Quando o administrador público atua nesse campo, deve apresentar a motivação que o levou a abrir mão da regra geral de licitar com Projeto Executivo, pois, conforme leciona Celso Bandeira de Mello (2008, p. 113): “atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário”.

Dessa forma, a primeira condição para que o Projeto Básico seja utilizado como base de licitação é a presença da motivação que levou a Administração Pública a não se ater à regra geral, e utilizar-se da exceção prevista em lei.

As outras duas condições se originam do § 2º, incisos I e II, do art. 6º da LLC que determina que (BRASIL, 1993):

§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I houver Projeto Básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; [...]

Observa-se que, mediante a aprovação do Projeto Básico, a autoridade competente não apenas verifica a viabilidade e a conveniência de sua execução, mas assume a responsabilidade de licitar sem o Projeto Executivo, admitindo que o Projeto Básico aprovado possa disciplinar a execução da obra ou do serviço. Nesse sentido, entende-se que poderá ser responsabilizada, caso a projeção seja manifestamente insuficiente.

Quanto à existência de orçamento com as composições de custos unitários, isso implica que, além da planilha de *custo global* prevista no Projeto Básico (art. 6º, alínea *f*), é necessário que exista outra planilha orçamentária, não prevista anteriormente, que expresse a composição de todos seus *custos unitários*.

Com isso, não se pode dizer que o Projeto Básico seja suficiente para efetuar a licitação, uma vez que, para poder ser utilizado como base da licitação, precisa dessas complementações legais.

Neste momento do raciocínio, vale a pena retomar à discussão sobre o escopo precípua de cada fase da projeção. Conhecer o custo global da obra permite, por exemplo, estimar o valor do instrumento de repasse a ser assinado. Já as planilhas base da licitação devem expressar os custos unitários, para,

somente na definição de Projeto Executivo, entende-se que, *contrario sensu*, o Projeto Básico não deva seguir tais normas e, ainda assim, poder constituir-se base da licitação.

O Manual de Obras Públicas – Edificações, editado em 1997, pela Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio – Ministério do Planejamento (BRASIL, 1997), definiu de forma mais ampla o Projeto Executivo, atribuindo a esse instrumento as informações necessárias para a realização do empreendimento:

É o conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para a realização do empreendimento, contendo de forma clara, precisa e completa todas as indicações e detalhes construtivos para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras objeto do contrato.

Mais uma vez, depois de ter sido atribuído ao Projeto Básico o detalhamento imposto pela OT – IBRAOP 001/2006, seguido pela Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015, não mais foram facilmente detectáveis as diferenças entre esse projeto e o básico.

Brito (2014) interpreta a diferença entre os dois projetos da seguinte maneira:

[...] o Projeto Executivo, além dos itens constantes no Projeto Básico, especifica como deve se dar a operacionalização e utilização dos itens de obra, serviços e equipamentos que estão descritos no Projeto Básico (continuando a analogia à receita, é por meio dele que se diz como e de que forma os ingredientes devem ser utilizados, misturados, para se alcançar o resultado desejado).

Entretanto, o Projeto Executivo não é um simples detalhamento. O Projeto Executivo pode inovar, se for preciso. Nesse sentido, posiciona-se a Súmula 261 do TCU (BRASIL, 2010):

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 nº 8.666, de 21 de junho de 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.

O TCU considera práticas ilegais apenas as que “transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósitos diverso”, pois de fato, no Projeto Básico, somente as características básicas e o escopo almejado devem ser perfeitamente descritos.

De regra, o Projeto Básico, portanto, é um projeto sujeito a mudanças, deve permitir que a obra se adapte da melhor forma possível às exigências do comitente, às contingências e às características do território e ambientais, sem implicar custos excessivos oriundos de uma projeção detalhada além de o necessário.

Somente no caso, que deveria ser excepcional, em que o Projeto Básico for utilizado como base da licitação, é necessário que esse não seja mudado e o Projeto Executivo não poderá dele diferir.

Conforme visto na Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos, o TCU atribui ao Projeto Executivo o orçamento analítico, a precisão alta, plantas detalhadas, especificações completas e utilização de preços negociados.

Chama a atenção o fato de que o TCU admita, como preços a serem utilizados, os negociados, uma vez que se pressupõe que a obra tenha sido licitada, como de costume, com o Projeto Básico e a obra ser executada contemporaneamente à projeção executiva.

Nesse caso, a LLC, entretanto, apresenta uma incongruência, pois não há como dizer que o Projeto Executivo será desenvolvido concomitantemente com a obra, uma vez que, para ser aprovado pela administração pública (art. 6º, §

1 da LLC), deverá ser elaborado previamente.

Dessa forma, vislumbra-se a possibilidade de que a intenção do legislador não tivesse sido permitir que o Projeto Executivo fosse desenvolvido concomitantemente com a obra, tornando-se o que poderia ser um *as built* (conforme construído), e sim que a projeção executiva fosse licitada em conjunto com a obra.

4 Conclusões

Via de regra, o Projeto Executivo é o único instrumento idôneo para licitar a contratação de uma obra.

A Lei nº 8.666/93 deve ser interpretada de forma mais restritiva, impedindo, salvo exceções devidamente justificadas, que sejam licitadas obras dispendo apenas de Projeto Básico, especialmente quando não complementado pela composição de custo unitário.

O Projeto Básico deveria apenas ditar as

regras gerais do empreendimento e estimar o custo global da obra, sem entrar em maiores detalhes. A possibilidade de ser modificado ou reavaliado, ao longo da projeção executiva, constitui a força desse instrumento de planejamento, pois a obediência cega ao Projeto Básico pode impedir a adoção de alternativas mais adequadas.

Ao contrário, tendo o escopo de reger a contratação, salvo motivos sobrevenientes, o Projeto Executivo deve, no limite do possível, ser inalterável.

Esse é o entendimento que se deduz ao analisar todos os instrumentos legais sobre o tema, com exceção da Decisão Normativa nº 160 do CONFEA, fruto da repetida utilização do Projeto Básico como base de licitações, e da aplicação da OT – IBRAOP 001/2006, mesmo não sendo norma, por parte dos Tribunais de Contas.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 13531/9: elaboração de projetos de edificações: atividades técnicas. Rio de Janeiro. 1995. 8 p. Disponível em: <http://apoio-didatico.iau.usp.br/projeto3/2013/nbr13531.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8.666cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em 2 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3. ed. Brasília-DF, 2013. 94 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.684**, Plenário Pedido de Reexame do Acórdão 67/2002, Plenário. Preenchimento dos requisitos de admissibilidade. Justificativas incapazes de elidir as irregularidades apontadas nos autos. Possível alteração contratual unilateral. Conhecimento. Provimento parcial. Alteração do subitem 8.4.1 do acórdão recorrido. Ciência aos interessados. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1684&anoAcordao=2003>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Súmula n. 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 nº 8.666, de 21 de junho de 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. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/2010/09/sumulas-do-tcu-para-obras-e-servicos-de-engenharia/>. Acesso em: 15 setembro 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Convênios e outros repasses**. 5. ed. Brasília-DF, 2014. 80 p.

BRITO, R. A. G. de. Regime diferenciado de contratações públicas: diferenças entre anteprojeto e projetos básico e executivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 3916, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2706>. Acesso em: 8 jun. 2016.

CAMPELO, V. CAVALCANTE, R. J. **Obras públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COLEGIADO PERMANENTE DAS ENTIDADES DE ARQUITETOS E URBANISTAS DO CAU/BR (CEAU). **Tabela de honorários de serviços de arquitetura e urbanismo do Brasil**. Módulo I. Brasília-DF, 2013. 73 p. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2012/07/2013.08.16-CEAUeCBA-Tab-Remun-Proj-Arq-Edif.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991**. Conceitua o termo “Projeto” e define suas tipificações. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=409>. Acesso em: 2 maio 2016.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Decisão normativa nº 106, de 17 de abril de 2015**. Conceitua o termo “Projeto” e define suas tipificações. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=56161>. Acesso em: 2 maio 2016.

CUNHA, B.S.; CARVALHO, T. M. T. de. **Súmulas do Tribunal de Contas da União**. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). **Orientação Técnica OT - IBRAOP 001/2006**. Florianópolis, SC. 9 p. 2006. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/media/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em 11 jul. 2016

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. 943 p.

MATTOS, D. A. **Planejamento e controle de obras**. São Paulo: Editora Pini, 2010.

MELLO, C. B. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2008. 1073 p.

VIANA, L.F. **Elaboração de Projetos**. Fortaleza: Texto para o Curso de Especialização a Distância em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos, 2015. 59 p.