



---

Número 459

Sessões: 2, 3, 9 e 10 de maio de 2023

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

---

## SUMÁRIO

### Plenário

1. Na contratação integrada regida pela Lei 12.462/2011 (RDC), o risco inerente ao desenvolvimento do projeto básico é inteiramente alocado ao particular, não havendo permissão legal para assinatura de aditivos por conta de eventuais imprecisões ou omissões do anteprojeto.

---

## PLENÁRIO

### **1. Na contratação integrada regida pela Lei 12.462/2011 (RDC), o risco inerente ao desenvolvimento do projeto básico é inteiramente alocado ao particular, não havendo permissão legal para assinatura de aditivos por conta de eventuais imprecisões ou omissões do anteprojeto.**

Relatório de acompanhamento realizado com o objetivo de verificar a regularidade das alterações promovidas pela Infraero por meio do segundo termo de aditamento ao Contrato TC 014-EG/2013/0001, cujo objeto era a execução das obras de adequação do Aeroporto Internacional Afonso Pena, em São José dos Pinhais/PR, demonstrou que essas modificações tiveram como causas, entre outras, as “*supostas falhas do anteprojeto que fundamentou a licitação*” e as “*discussões sobre a aceitação dos projetos básico e executivo desenvolvidos pela contratada, em que as soluções tidas por insatisfatórias pela Infraero, em vez de resultarem na reprovação do projeto apresentado, originaram alterações contratuais indevidas*”. Em seu voto, o relator salientou, preliminarmente, que o referido contrato foi resultante do RDC Presencial 013/DALC/SBCT/2012, no qual fora adotada a contratação integrada, instituída pela Lei 12.462/2011, como regime de execução contratual. Na sequência, a fim de evidenciar que as modificações contratuais estariam relacionadas com supostos erros de anteprojeto, o relator transcreveu o seguinte excerto da instrução da unidade técnica acerca do “*aumento observado nos sistemas elétricos*”: “*A Infraero justificou que a Companhia Paranaense de Energia (Copel) reprovou os projetos elétricos apresentados [...]. Por meio do documento [...], a Copel recomendou à Infraero considerar a unificação da medição do Aeroporto Afonso Pena, em consonância com a Resolução 414/10 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Para atendimento da recomendação da companhia de energia foi necessário o aumento de cabos e painéis elétricos. Além desta adequação, para melhoria da confiabilidade do sistema, foi alterada a tipologia para ligação em anel entre as subestações do TPS. De fato, a medição unificada apresenta benefícios tanto para a Infraero quanto para a Copel. Para a estatal, a desobrigação da atualização de projeto junto à concessionária para cada alteração de carga dos permissionários, desde que limitada ao valor de demanda contratada, representa uma economia processual grande. Para a concessionária de energia, a necessidade de acesso a centros de medição localizados em área restrita dificulta o trabalho de leitura mensal. O RDE [peça do anteprojeto] trazia a seguinte orientação quanto ao sistema elétrico: ‘Tendo em vista a demanda atual de 2.100 kVA e mais as ampliações previstas de 3.000 kVA, torna-se necessário um redimensionamento e substituição dos cabos de AT entre o último poste da Copel e o Painel de 13,8 kV, na Subestação do CEMAN. A ideia é manter o valor atual de tensão de alimentação, 13,8 kV, e alterar os cabos subterrâneos para 150 mm<sup>2</sup>, aproveitando a mesma infraestrutura [...]’.* Do exposto, verifica-se que a substituição dos cabos era somente em um trecho (do último poste da Copel até o painel do Ceman). Além disso, a topologia em anel interligou as



*subestações. A unificação da medição retirou as outras entradas de energia*". O relator afirmou ser possível extrair, desse trecho da instrução técnica, que o anteprojeto "*realmente apresentava algum tipo de imprecisão e/ou inadequação sobre as instalações elétricas do futuro aeroporto*", ficando patente, todavia, que "*o principal fundamento do aditivo foi a não aprovação do projeto básico desenvolvido pelo próprio contratado*". Nesse contexto, assinalou que o art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 estabelece que, na contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de caso fortuito ou força maior, ou por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração Pública, desde que não originada de erros ou omissões por parte do contratado. Entendeu então que os motivos elencados para o aditamento contratual do sistema de energia não poderiam ser compreendidos como "*novas demandas do contratante e, ainda que se diga que os documentos disponibilizados no processo licitatório para as empresas interessadas não davam subsídios e informações suficientes para a aferição da adequabilidade do projeto elétrico do aeroporto, não seria o caso de aditar o contrato*". Ponderou também que um anteprojeto, por certo, não contém todos os elementos de um projeto executivo ou projeto definitivo, de forma que, a seu ver, sempre existirão definições, ajustes, detalhamentos, encaminhamentos e compatibilizações a serem realizados pelo construtor por ocasião da elaboração dos projetos, quando adotada a contratação integrada, cabendo a este estabelecer algumas soluções, metodologias executivas e dimensionamentos dos componentes da estrutura e das instalações da edificação. Destarte, "*é bastante provável (e até desejável) que todo anteprojeto seja, em algum grau, alterado pelos projetos básico e executivo, o que está na essência da atividade de projetar, sem que caiba necessariamente a realização de aditamentos contratuais, que são em regra expressamente vedados na contratação integrada*". Repisou que uma das hipóteses legais de aditamento na contratação integrada é a alteração do projeto solicitada pela Administração, entendida como uma modificação superveniente à aprovação dos projetos básico e/ou executivo a ela submetidos, não havendo permissão legal expressa para aditamento contratual com vistas a corrigir erros ou omissões no anteprojeto, "*como o que fora verificado nessa ocorrência*". O relator enfatizou que a contratação integrada é fruto da intenção do legislador do RDC em conferir maior assunção de risco para o particular, de maneira que, nas situações em que não houver alocação objetiva de riscos entre as partes, estabelecida contratualmente, o construtor acabará assumindo os eventuais encargos resultantes de incompletudes e omissões inerentes a qualquer anteprojeto. Essa, segundo ele, seria uma das principais características desse regime de execução contratual, ou seja, a transferência da responsabilidade pela elaboração do projeto básico ao contratado para execução das obras, servindo o anteprojeto precipuamente apenas como parâmetro referencial para a estimativa de custos e posterior avaliação das propostas ofertadas no certame. Observou que, nesse mesmo sentido, a Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) dispôs, em seu art. 46, § 3º, que o risco inerente ao desenvolvimento dos projetos básicos no regime de contratação integrada é inteiramente alocado ao particular, não cabendo a assinatura de aditivos por conta de eventuais imprecisões ou omissões do anteprojeto: "§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico." (grifos do relator). Da mesma forma, asseverou que a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), na qual os procedimentos licitatórios da Infraero "*estão atualmente subsumidos*", prevê a alocação de riscos do desenvolvimento dos projetos aos particulares: "*Art. 41...§3º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos*". Retomando o caso concreto, o relator deixou assente que, dos elementos existentes nos autos, muitas das modificações promovidas por meio do segundo termo de aditamento contratual ocorreram "*dentro de processo natural de revisão e aceitação dos projetos básicos desenvolvidos pelo consórcio construtora, o que não é um motivo previsto para o aditamento contratual*", restando claro que "*o arranjo arquitetônico existente no anteprojeto foi meramente referencial, e a contratada teve ampla liberdade para inovar e definir a solução que atendesse aos requisitos de acessibilidade estipulados, devendo arcar com as próprias escolhas feitas*". Por derradeiro, com base no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, segundo o qual o instrumento convocatório da licitação deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da



obra ou serviço, incluindo “a estética do projeto arquitetônico”, concluiu que o anteprojeto não é um documento definitivo e acabado, e sim “elemento preliminar que servirá como embasamento para a futura elaboração do projeto básico pela licitante vencedora”. E arrematou: “Assim, há uma clara diferenciação entre o projeto inicialmente desenvolvido pela contratada, o qual pode adotar critérios e metodologias diferenciadas de execução em relação ao anteprojeto da licitação, incluindo a disciplina de arquitetura, e uma posterior alteração do objeto, solicitada pelo órgão contratante, após já haver aprovado os projetos elaborados pelo construtor. Obviamente, apenas na segunda hipótese caberia a celebração do aditivo contratual”. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu, entre outras medidas, cientificar a Infraero das seguintes irregularidades constatadas no segundo termo de aditamento ao contrato TC 014-EG/2013/0001: i) “houve falhas diversas na definição do objeto e no planejamento da licitação, consubstanciadas no anteprojeto de engenharia deficiente, em desconformidade com o art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 c/c o art. 42, inciso VII e § 1º, inciso I, alínea “a”, da Lei 13.303/2016”; ii) “alguns acréscimos observados decorreram da não aceitação do projeto básico pela administração por sua inadequação ao anteprojeto e não de alterações de escopo ou de novos encargos impostos pela Infraero, caracterizando aditamento irregular do ajuste, haja vista que a inadequação do projeto desenvolvido pela contratada deve ensejar a sua rejeição, e não a alteração do contrato para contemplar a solução desejada pelo contratante, em violação ao art. 66, § 2º, do Decreto 7.581/2011”.

**Acórdão 831/2023 Plenário, Acompanhamento, Relator Ministro Benjamin Zymler.**

**Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões**

Contato: [jurisprudenciafaaleconosco@tcu.gov.br](mailto:jurisprudenciafaaleconosco@tcu.gov.br)

