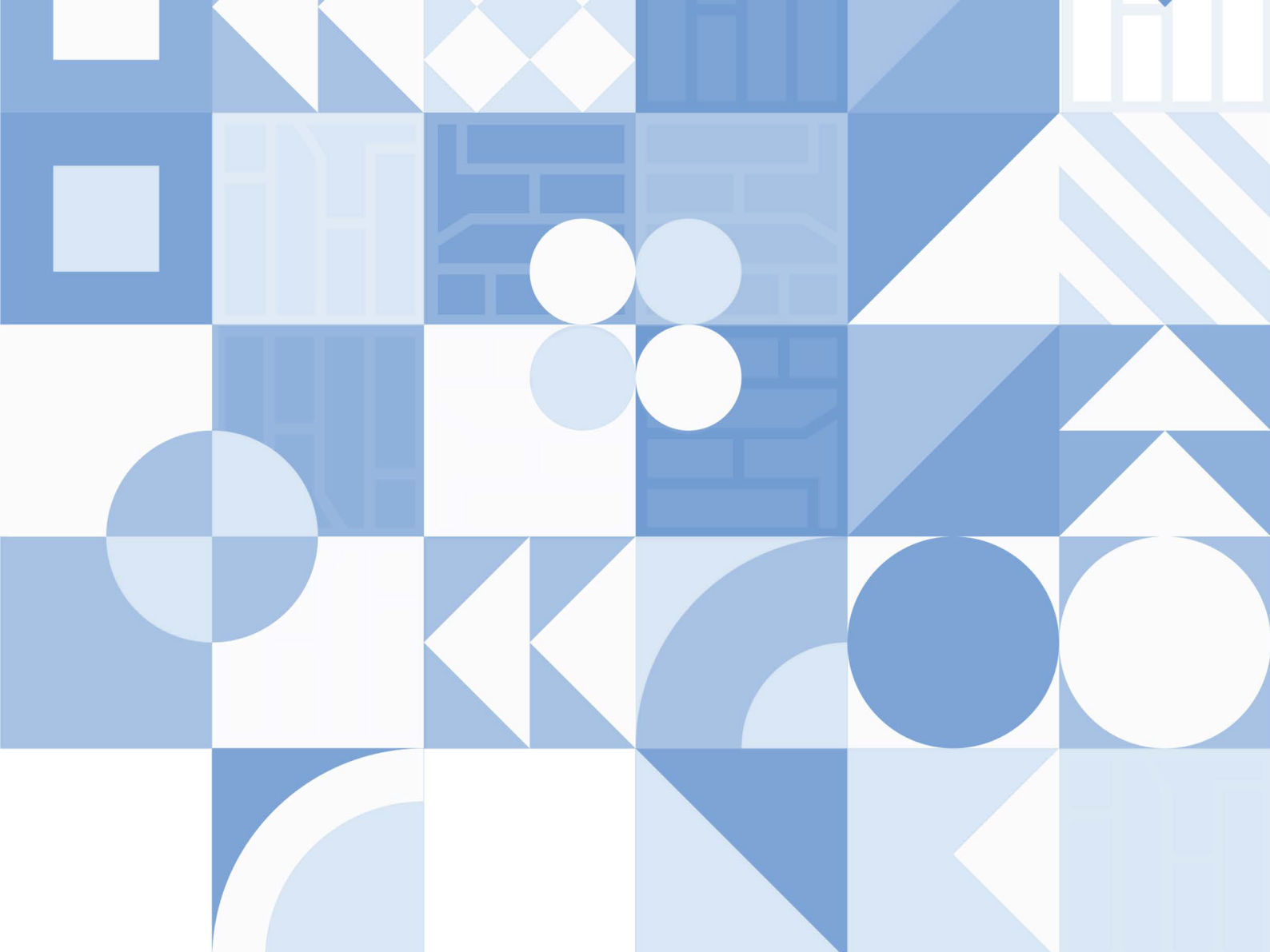




CADERNOS TÉCNICOS DO IBDiC

Obras de Pequeno Porte e Pequenas e Médias Empresas



INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO DA CONSTRUÇÃO





SÚMARIO

0 IBDIC.....	8
CARTA DO PRESIDENTE	9
APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS TÉCNICOS	10
INTRODUÇÃO	11
CADERNO TÉCNICO 1	
DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE OBRAS DE PEQUENO PORTE	13
1. DEFINIÇÃO LEGAL E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO	14
2. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS E CONSTRUTIVAS	15
2.1. PEQUENAS CONSTRUÇÕES	15
2.2. SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA BÁSICA	15
2.3. OUTRAS OBRAS DE PEQUENO PORTE	16
3. VALOR ESTIMADO	16
4. ESCOPO DA OBRA	18
5. COMPLEXIDADE DA OBRA	19
6. CONSIDERAÇÕES ESSENCIAIS ANTES DE INICIAR A SUA OBRA DE PEQUENO PORTE	21
7. DICAS PARA ECONOMIZAR EM OBRA DE PEQUENO PORTE	22
8. CONTRATAÇÃO DA EQUIPE CERTA PARA A OBRA	23
9. LEGALIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO: GARANTINDO A SEGURANÇA E A REGULARIDADE DA OBRA	25
9.1. QUAIS DOCUMENTOS SÃO NECESSÁRIOS?	25
9.2. ONDE SOLICITAR A DOCUMENTAÇÃO?	25
9.3. PRAZO PARA LEGALIZAÇÃO	25

9.4. A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO	25
10. FUTURO DAS OBRAS DE PEQUENO PORTE E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29
CADERNO TÉCNICO 2	
PONTOS CRÍTICOS DOS EDITAIS E CONTRATOS.....	31
1. DEFINIÇÃO LEGAL E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO	31
2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.....	31
3. ATESTADOS TÉCNICOS	32
3.1. EXEMPLO PRÁTICO	33
3.2. DA POSSIBILIDADE DE SOMAR ATESTADOS.....	35
3.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E TÉCNICO-PROFISSIONAL	36
4. REAJUSTAMENTO DE PREÇOS.....	37
4.1. MARCO INICIAL DO REAJUSTAMENTO.....	38
4.2. E SE O CONTRATO E/OU O EDITAL FOREM OMISSOS?	39
4.3. E SE A CONTRATADA RETARDAR A EXECUÇÃO PARA MAXIMIZAR O REAJUSTE?	40
4.4. EXEMPLO PRÁTICO DE REAJUSTAMENTO – OBRAS NÃO INICIADAS.....	41
4.5. EXEMPLO PRÁTICO DE REAJUSTAMENTO – OBRAS EM CURSO.....	42
5. DA ESCOLHA DO REGIME DE EXECUÇÃO	43
5.1. ANTEPROJETO X PROJETO BÁSICO X PROJETO EXECUTIVO.....	44
5.1.1. ANTEPROJETO	44
5.1.2. PROJETO BÁSICO	45
5.1.3. PROJETO EXECUTIVO	46
5.2. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL E EMPREITADA INTEGRAL (TIPO TURN-KEY)	47
5.2.1. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO (EPU)	48
5.2.2. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL (EPG).....	48

5.2.3. EMPREITADA INTEGRAL (EI) – TIPO TURN-KEY	50
5.3. CONTRATAÇÃO POR TAREFA (CT)	51
5.4. CONTRATAÇÃO INTEGRADA (CI)	51
5.5. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA (CSI)	53
5.6. FORNECIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ASSOCIADO (FPSA)	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

CADERNO TÉCNICO 3

ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS 60

1. INTRODUÇÃO	60
2. ORIGEM CONSTITUCIONAL DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	61
3. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	61
3.1. REGRAS EXISTENTES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006	62
3.1.1. ENQUADRAMENTO PARA FINS LICITATÓRIOS	62
3.1.2. E O QUE ESSES ARTIGOS DA LC Nº 123/2006 PREVEEM QUANTO AO PROCESSO LICITATÓRIO?.....	63
3.1.2.1 DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA	63
3.1.3. DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE	66
3.1.4. DOS PROCEDIMENTOS PARA O DESEMPATE	67
3.1.5. DA NECESSIDADE DE SOLICITAR O DESENQUADRAMENTO	68
3.1.6. DA POSSIBILIDADE DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS PARTICIPAREM DE LICITAÇÕES EM CONSÓRCIO.....	69
3.1.7. POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE CÉDULA DE CRÉDITO MICROEMPRESARIAL	69
4. TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	70
4.1. NO QUE CONSISTE O TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS? (ART. 48 DA LC Nº 13/2006)	70
4.2. HIPÓTESES DE EXCLUSÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME/EPP	72

5. REGRAS EXISTENTES NA LEI Nº 14.133/2021	74
5.1. ACOLHIMENTO E RATIFICAÇÃO DOS ARTS. 42 A 49 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 PELA NLLC	74
5.2. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO POR MEIO DE CONSÓRCIO.....	75
5.3. CRITÉRIO DE DESEMPATE.....	76
5.4. USO DO PMI PELAS STARTUPS (MEI, ME E EPP).....	76
5.5. ALTERAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	76
6. CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

CADERNO TÉCNICO 4

GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS DE ENGENHARIA PARA EMPRESAS DE MICRO E PEQUENO PORTE..... 81

1. INTRODUÇÃO À GESTÃO CONTRATUAL DE OBRAS DE ENGENHARIA.....	81
2. FISCALIZAÇÃO E MEDIÇÃO DA OBRA	82
2.1. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS.....	82
2.1.1. FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES DA FISCALIZAÇÃO.....	83
3. A ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL NO CURSO DOS CONTRATOS DE ENGENHARIA	84
3.1. CONHECENDO O CONTRATO.....	85
3.2. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO	85
3.3 REGISTRO DE OCORRÊNCIAS	85
3.4. GERENCIAMENTO DA COMUNICAÇÃO	86
3.5. ALTERAÇÕES NAS DEFINIÇÕES TÉCNICAS E ORÇAMENTÁRIAS DO CONTRATO	86
4. REGISTROS NA ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL EM OBRAS DE ENGENHARIA.....	87
4.1. PRINCIPAIS MEIOS E DOCUMENTOS PARA REGISTROS	88
4.2. ACESSO À FISCALIZAÇÃO E DIÁLOGO TÉCNICO	88

4.3. CONTROLE DO CRONOGRAMA E LINHA DE BASE	88
4.4. PROVA DE ENVIO E RECEBIMENTO	89
4.5. CONTEÚDO DOS REGISTROS	89
4.6. ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DIANTE DE ATRASOS E MÁ-FÉ	90
4.7. A IMPORTÂNCIA DOS REGISTROS E SUA FINALIDADE	90
5. GERENCIAMENTO DE OCORRÊNCIAS E REIVINDICAÇÕES EM OBRAS DE ENGENHARIA	91
6. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	91
7. RESPONSABILIDADE CIVIL E A GESTÃO DE OCORRÊNCIAS	93
8. MÉTODOS DE AFERIÇÃO DE DESVIOS	94
9. SOLUÇÃO DE CONFLITOS: PREVENÇÃO E MECANISMOS ALTERNATIVOS	95
10. FUNDAMENTOS CONTRATUAIS E/OU LEGAIS DAS REIVINDICAÇÕES	96
11. OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL	97
12. FISCALIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E ÓRGÃOS DE CONTROLE	97
13. OBRAS PARALISADAS E FALHAS NA PREVISÃO CONTRATUAL	98
13.1. CAMINHOS PARA A MELHORIA DA FISCALIZAÇÃO E REDUÇÃO DE OBRAS PARALISADAS	99
14. BOAS PRÁTICAS PARA PEQUENAS PREFEITURAS E CONTRATADAS	100
15. A ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL NO ÂMBITO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS (LEI Nº 14.133/2021)	102
15.1. ALOCAÇÃO DE RISCOS E REEQUILÍBRIO CONTRATUAL	102
15.2. FLEXIBILIDADE E FORMALIZAÇÃO DE ADITIVOS CONTRATUAIS	103
15.3. SEGURO-GARANTIA AMPLIADO	103
15.4. RESPONSABILIDADE DO GESTOR CONTRATUAL E FISCAL	104
15.5. TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA E COMPLIANCE	105
16. CAPACITAÇÃO: FATOR DECISIVO PARA A BOA GESTÃO	105

17. CONCLUSÃO	105
17.1. A GESTÃO CONTRATUAL É UMA ATIVIDADE TÉCNICA, JURÍDICA E GERENCIAL.....	106
17.2. RESPONSABILIDADE CIVIL E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS.....	106
17.3. BOAS PRÁTICAS PARA AS CONTRATADAS.....	107
17.4. UMA NOVA CULTURA NA GESTÃO CONTRATUAL.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
 CADERNO TÉCNICO 5	
CAPACITAÇÃO E APOIO TÉCNICO	112
1. A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E DO APOIO TÉCNICO	112
2. MODALIDADES DE CAPACITAÇÃO E APOIO TÉCNICO	115
3. A IMPORTÂNCIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	117
4. SINERGIA COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES	118
5. CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121



O IBDiC

O **Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC)** é um fórum democrático criado para fomentar o debate acadêmico e técnico dos temas ligados à construção entre os envolvidos em toda a cadeia produtiva e está aberto à discussão de políticas públicas voltadas ao setor e a áreas correlatas.

A partir da integração de conhecimento técnico e de mercado de seus integrantes, o **IBDiC**, por meio de estudos, publicações, eventos, atividades integrativas e outras atuações institucionais, pretende dar uma importante contribuição à normatização, às melhorias práticas e ao fomento à atividade da construção e ao desenvolvimento econômico do Brasil.

O **IBDiC** é composto de advogados, engenheiros, consultores, projetistas, peritos, empresas de incorporação, construção, indústrias e outras entidades que congregam profissionais e empresas ligados aos setores de infraestrutura e construção.





CARTA DO PRESIDENTE

Prezados(as) Associados(as),

O **Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC)** tem como um de seus principais objetivos contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional da construção, especialmente sob a perspectiva jurídica. Para isso, conta com a atuação de comitês formados por seus associados, responsáveis por promover debates que vão desde a estruturação do projeto até a solução de disputas durante ou após a execução das obras, tanto na esfera privada quanto na pública.

É com satisfação que apresentamos ao setor esta Série de Cadernos Técnicos, elaborada pelo **Comitê de Contratações Públicas do IBDiC**, reunindo cinco publicações dedicadas às obras de pequeno porte e à participação de micro e pequenas empresas nas contratações públicas. O trabalho aborda, com profundidade e visão prática, temas que vão da definição e caracterização dessas obras à gestão contratual e à capacitação dos profissionais envolvidos.

Mais do que uma compilação de estudos, estes Cadernos constituem um guia de ação, voltado a apoiar gestores públicos, advogados, engenheiros, empresários e demais profissionais na condução de obras de pequeno porte. Buscam fortalecer a eficiência das contratações, prevenir litígios e assegurar que os investimentos públicos se revertam em benefícios concretos para a sociedade.

Em nome do **IBDiC**, agradeço aos autores pelo rigor técnico, pela dedicação e pela visão prática que imprimiram a este trabalho, que materializa com precisão os objetivos institucionais de promover o desenvolvimento do direito da construção no Brasil.

Boa leitura!

Marcelo Alencar Botelho de Mesquita

Presidente do IBDiC – Instituto Brasileiro de Direito da Construção



APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS TÉCNICOS

Esta série de **Cadernos Técnicos** compõe-se de 5 (cinco) temas relevantes para as **Obras de Pequeno Porte e Pequenas e Médias Empresas**, abrangendo os seguintes títulos:

- **Caderno Técnico 1:**
Definição e Caracterização de Obras de Pequeno Porte.
- **Caderno Técnico 2:**
Pontos Críticos dos Editais e Contratos.
- **Caderno Técnico 3:**
Estímulo à Participação de Micro e Pequenas Empresas nos Processos Licitatórios.
- **Caderno Técnico 4:**
Gestão de Contratos de Obras de Engenharia para Empresas de Pequeno Porte.
- **Caderno Técnico 5:**
Capacitação e Apoio Técnico.

Esta série destina-se aos profissionais de quaisquer formações que lidam com contratos de construção e infraestrutura, especialmente aqueles que lidam com obras públicas e privadas de pequeno porte ou de micro e pequenas empresas. Os temas aqui abordados tratam de aspectos relativos tanto à parte Contratante como à Contratada. As opiniões contidas neste trabalho não necessariamente representam a visão de todos os associados do IBDiC, mas refletem a grande experiência prática dos autores nos setores de infraestrutura e construção de obras de pequeno porte e micro e pequenas empresas.

Denomina-se “Contratante” a parte que promove a contratação pública ou privada e “Contratada” aquela que é contratada para executar o objeto do contrato. Emprega-se o termo “projeto” na sua acepção ampla, como sinônimo de “empreendimento”, salvo onde indicado de forma diferente.

Para ser útil aos leitores, os pontos de vista jurídico, administrativo, técnico, econômico e financeiro são apresentados com enfoque prático, a partir da experiência profissional dos autores, sem que isso signifique o abandono dos conceitos.

As visões aqui apresentadas traduzem as melhores práticas que os autores recomendam, embora não sejam as únicas.

INTRODUÇÃO

A ideia da elaboração destes Cadernos Técnicos surgiu da constatação de que os Estados, mas principalmente os Municípios brasileiros, desconhecem – ou não interpretam adequadamente – as cláusulas contratuais utilizadas em projetos relevantes de construção e infraestrutura em obras consideradas de pequeno porte. Isso ocorre por diversas razões, causando inúmeros problemas na execução dos contratos. Este Caderno Técnico busca identificar e apontar as principais recomendações a serem observadas por gestores desses contratos.

A redação das cláusulas contratuais é, muitas vezes, influenciada por interferências políticas locais, pois é voltada a atender aos interesses políticos de determinado grupo em específico, sem que se avalie com cuidado as consequências efetivas da redação clausular para o projeto a ser executado.

Outra interferência, que muitas vezes é até maior do que a interferência política, é a interferência de grupos empresariais locais, que procuram o atendimento de seus interesses particulares por meio de ações públicas que os beneficiem.

Muitas vezes, os administradores públicos municipais se preocupam mais com o atendimento a esses interesses políticos e privados do que com o interesse público efetivo, de tal forma que negligenciam as questões técnicas, financeiras e de resolução dos conflitos do contrato. Nesse sentido, uma das mais nefastas interferências que se observa nas obras de infraestrutura e que prejudicam o bom andamento dessas obras é a interrupção da execução dos contratos por mudança dos prefeitos e governadores.

O desconhecimento na elaboração e a má interpretação das cláusulas contratuais também geram dificuldades na obtenção de financiamento, pois, no momento da solicitação do financiamento, nota-se que o contrato não atende às exigências do financiador.

Além disso, é necessário conhecer as regras de aplicação das verbas financiadas, pois, muitas vezes, elas são destinadas a escopos específicos da obra, que devem ser observados pelos gestores desde a fase de planejamento.

Outro problema recorrente é a má qualidade dos orçamentos apresentados. Um orçamento malfeito e inadequado dificulta não apenas a obtenção de financiamento, mas também a execução das obras, constituindo um risco muito grande, capaz de inviabilizar a finalização das obras.

É necessário que se conheça, desde a fase de preparação da licitação, incluindo a elaboração dos contratos, a condição do local das obras no que diz respeito à facilidade ou não de obtenção de materiais e mão de obra e que se prevejam os respectivos preços de maneira adequada. Além disso, para que o orçamento contratual seja útil, é fundamental que, de antemão, sejam estabelecidas as condições técnicas

de execução do contrato e que os preços sejam realistas e adequados à região das obras, de tal forma que as cláusulas contratuais reflitam essas condicionantes.

Tão importante quanto orçamentos bem-feitos é a fiscalização das obras, responsabilidade do órgão contratante. Infelizmente, muitos Municípios sequer possuem técnicos especializados no tipo de obra a ser executada ou capacitados para sua fiscalização. Nesses casos, o gestor público deve ter a preocupação de contratar o técnico especializado, cujo custo deve ser considerado no orçamento, uma vez que as obras que são adequadamente fiscalizadas são mais bem gerenciadas.

Importante registrar que, no início dos estudos para a elaboração deste Caderno Técnico, os colaboradores haviam previsto tratar do tema “Processos Simplificados de Contratação” (art. 184-A da Lei nº 14.133/2021). No entanto, analisando melhor o assunto, chegou-se à conclusão de que as regulamentações existentes são insuficientes para que o tema tenha a clareza necessária para a sua aplicação. Assim, decidiu-se não tratar desse tema no momento, podendo ser retomado no futuro, quando for possível extrair orientações seguras e coerentes para os gestores.

Por fim, além da preocupação com a elaboração do contrato e o adequado enquadramento das questões técnicas e financeiras, é preciso definir, desde o início da contratação, a forma de resolução de conflitos do contrato, especificando-a no edital e na minuta contratual. Contratos de construção e infraestrutura são naturalmente geradores de conflitos, e eles certamente acontecerão. Pode-se, desde já, sugerir que se analise a possibilidade de utilização de dispute boards (Comitês de Prevenção e Resolução de Conflitos), introduzidos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e mundialmente utilizados com efetividade, mesmo em obras de pequeno porte.

Portanto, espera-se que, com este Caderno Técnico, as equipes jurídicas e técnicas dos Estados e, em especial, dos Municípios, tenham à mão uma orientação que os auxilie a identificar e enfrentar questões relevantes na contratação dos projetos de construção de infraestrutura, evitando a paralisação das obras e permitindo que elas sejam executadas com custos coerentes. Assim, serão atingidos os objetivos de entrega do bem à sociedade em tempo e a contento.

CADERNO TÉCNICO 1

DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE OBRAS DE PEQUENO PORTE

O mundo da construção civil se abre em um leque de possibilidades, desde arranha-céus imponentes até reformas residenciais. Nesse cenário, as obras de pequeno porte têm importante destaque, pois atendem às necessidades de indivíduos e empresas com projetos mais compactos, mas não menos importantes. As obras de pequeno porte desempenham um papel fundamental no desenvolvimento urbano e na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Elas abrangem desde pequenas reformas residenciais até a construção de novas edificações de uso comercial, industrial ou institucional. Ao longo da história, o conceito de obra de pequeno porte evoluiu, acompanhando as transformações tecnológicas, econômicas e sociais.

A importância socioeconômica das obras de pequeno porte reside na sua capacidade de gerar empregos, movimentar a economia local e atender às necessidades da população por moradias, espaços de trabalho e serviços. Além disso, elas contribuem para a revitalização de bairros, a valorização de imóveis e a promoção da sustentabilidade.

Para compreender o universo das obras de pequeno porte, é fundamental distingui-las das obras de médio e grande porte. Essa distinção se baseia em critérios quantitativos e qualitativos, como área construída, valor da obra, complexidade técnica e impacto ambiental.

Neste capítulo, abordaremos diversas questões relacionadas a essa categoria tão versátil. Serão tratados os seguintes temas:

- **O que são obras de pequeno porte:** uma definição precisa e abrangente, desmistificando dúvidas e estabelecendo os critérios que as classificam.
- **Tipos de obras que se encaixam na categoria:** uma lista completa e detalhada, com exemplos concretos para facilitar a sua compreensão.
- **Valor estimado, escopo e complexidade:** aspectos financeiros e técnicos que caracterizam essas obras, com estimativas de valores e níveis de complexidade.
- **Considerações importantes antes de iniciar:** um checklist essencial para garantir o sucesso da sua obra, desde o planejamento até a execução.
- **Dicas valiosas para economizar:** técnicas inteligentes para otimizar recursos e ter um projeto mais econômico.

- **Contratando a equipe certa:** um guia para encontrar profissionais qualificados e experientes, garantindo um trabalho de qualidade.
- **Legalização e documentação:** os trâmites burocráticos necessários para garantir a legalidade e a segurança da sua obra.
- **Cronograma e prazos:** cronograma realista e eficiente, para que a obra seja concluída dentro do prazo previsto.
- **Comunicação e gestão de conflitos:** comunicação eficaz, gestão de imprevistos e conflitos de forma assertiva.
- **Segurança no canteiro de obras:** segurança de todos os envolvidos, segundo as normas e boas práticas para um ambiente de trabalho seguro.
- **Sustentabilidade na construção:** práticas sustentáveis e contribuição para um futuro mais verde, desde a escolha dos materiais até a destinação final dos resíduos.

Este capítulo apresenta conhecimento e ferramentas valiosas para navegar com segurança e sucesso no universo das obras de pequeno porte. São informações que trazem a base necessária para tomar decisões conscientes e garantir a realização dos projetos da melhor maneira possível.

É relevante lembrar que cada obra possui suas particularidades e desafios específicos, e que a consulta a profissionais especializados para obter orientação personalizada contribui para o sucesso do projeto.

1. DEFINIÇÃO LEGAL E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

No Brasil, a definição e a classificação de obras de pequeno porte são estabelecidas pela legislação e por normas técnicas pertinentes, não existindo uma lei federal que as defina. Em se tratando de área construída, comumente é estabelecido que uma obra de pequeno porte possui uma área construída de até 750 m². Contudo, a definição e a classificação desse tipo de obra são estabelecidas por legislações municipais e estaduais, que podem variar em seus critérios e requisitos.

Além da área construída, outros critérios quantitativos podem ser utilizados para classificar uma obra como de pequeno porte, como o valor da obra e o número de trabalhadores envolvidos. No entanto, esses critérios também podem variar de acordo com a legislação local e as especificidades de cada projeto.

Os critérios qualitativos também são importantes para caracterizar uma obra de pequeno porte. A complexidade técnica, o impacto ambiental e o tempo de execução são fatores que influenciam a classificação e as exigências legais e regulatórias.

2. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS E CONSTRUTIVAS

As obras de pequeno porte abrangem uma variedade de tipos, como reformas, ampliações e construções novas. Cada tipo de obra possui características técnicas e construtivas específicas, que devem ser consideradas no planejamento e na execução do projeto.

Os materiais e técnicas construtivas mais comuns em obras de pequeno porte são a alvenaria, o concreto armado, o aço e a madeira. A escolha dos materiais e das técnicas depende do tipo de obra, das condições do terreno, da disponibilidade de materiais no local da obra, do orçamento disponível e das preferências do proprietário.

Nos últimos anos, tem havido um crescente interesse na aplicação de soluções tecnológicas e inovações em obras de pequeno porte. O uso de materiais sustentáveis, sistemas construtivos industrializados e ferramentas digitais de gestão são exemplos de como a tecnologia pode contribuir para a otimização dos processos, a redução de custos e a melhoria da qualidade das obras.

A seguir, são apresentados os principais tipos de obras que se encaixam nessa categoria.

2.1. PEQUENAS CONSTRUÇÕES

- **Edículas e casas de campo:** espaços de lazer ou descanso em terreno com a construção de edículas.
- **Garagens e áreas de serviço:** ampliação de espaço útil com a construção de uma garagem ou área de serviço compacta e funcional.
- **Piscinas e áreas de lazer:** construção de piscina ou área de lazer personalizada.
- **Muros, cercas e portões:** garantia de segurança e privacidade da propriedade com a construção de muros, cercas e portões resistentes e esteticamente agradáveis.

2.2. SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA BÁSICA

- **Pavimentação de ruas e calçadas:** melhoria da acessibilidade e da qualidade de vida da comunidade com a pavimentação de ruas e calçadas.
- **Implantação de redes de água, esgoto e energia:** garantia de acesso à água potável, coleta de esgoto e energia elétrica para residências ou comércios.
- **Construção de pontes e passarelas:** facilitação de acesso entre diferentes áreas com a construção de pontes e passarelas seguras e eficientes.
- **Praças e áreas verdes:** criação de espaços públicos convidativos para lazer, descanso e interação social da comunidade.

2.3. OUTRAS OBRAS DE PEQUENO PORTE

- **Reformas comerciais:** revitalização de espaço comercial para atrair mais clientes e aumentar as vendas.
- **Adaptações para acessibilidade em locais públicos:** melhoria dos estabelecimentos para que se tornem acessíveis a pessoas com deficiência, cumprindo as normas e promovendo a inclusão.
- **Obras de paisagismo:** criação de ambiente externo verde e harmonioso com a implementação de jardins, floreiras e outros elementos paisagísticos.
- **Instalações de placas de energia solar:** contribuição para um futuro mais sustentável com a instalação de placas de energia solar em residências ou comércios.

É relevante lembrar que a lista não é exaustiva. Existem diversos outros tipos de obras que podem ser consideradas de pequeno porte, desde que atendam aos critérios de valor, escopo e complexidade mencionados a seguir.

3. VALOR ESTIMADO

O valor total de uma obra de pequeno porte pode variar significativamente, dependendo de diversos fatores, como:

- **Tipo de obra:** o tipo de obra de pequeno porte influencia o valor estimado. Reformas e ampliações geralmente são mais econômicas do que construções novas, pois envolvem menos etapas e materiais.
- **Localização geográfica:** os custos de materiais e mão de obra podem variar consideravelmente entre diferentes regiões do país. Em geral, grandes centros urbanos tendem a ter custos mais elevados do que cidades menores ou áreas rurais, devido à possibilidade de negociação e parcelamento mais fácil em áreas menores. Atenção especial deve ser dada ao valor do frete, caso sejam adquiridos materiais mais complexos ou não disponíveis em cidades menores.
- **Tamanho da obra:** quanto maior for a área da obra, maior será o investimento necessário.
- **Materiais utilizados:** a escolha dos materiais de construção impacta diretamente o custo total da obra. Materiais de alta qualidade e acabamentos sofisticados tendem a elevar o valor, enquanto opções mais simples e econômicas podem reduzir os custos.
- **Mão de obra:** o custo da mão de obra varia de acordo com a experiência e a qualificação dos profissionais envolvidos. Contratar equipes especializadas e experientes pode aumentar o valor estimado, mas também promove a qualidade e a segurança da obra.

- **Complexidade do projeto:** projetos arquitetônicos mais complexos, com designs personalizados e detalhes elaborados, demandam mais tempo e recursos, o que se reflete no valor estimado da obra.

Estimativa de custos para diferentes tipos de obras de pequeno porte:

TIPO DE OBRA	VALOR ESTIMADO POR M ² (R\$)
Reforma residencial	1.000 - 3.000
Ampliação residencial	1.500 - 4.000
Construção de casa nova	2.000 - 5.000
Reforma comercial	1.200 - 3.500
Construção de loja	2.500 - 6.000

Observação: os valores apresentados são apenas estimativas e podem variar significativamente dependendo dos fatores mencionados anteriormente.

Para ter uma estimativa personalizada do valor da sua obra, é fundamental consultar um profissional especializado, como um engenheiro civil ou arquiteto. O profissional poderá realizar um orçamento detalhado, considerando todas as necessidades e especificações.

Algumas dicas para economizar na obra:

- **Planejamento detalhado:** um planejamento minucioso ajuda a evitar imprevistos e gastos desnecessários.
- **Pesquisa de preços:** comparar preços de materiais e serviços de diferentes fornecedores é fundamental para encontrar as melhores opções.
- **Reutilização de materiais:** em reformas, a reutilização de materiais em bom estado pode gerar economia.
- **Mão de obra própria:** para pequenas tarefas, a mão de obra própria pode ser uma alternativa para reduzir custos.
- **Negociação com fornecedores:** negociar preços e condições de pagamento pode resultar em descontos significativos.

4. ESCOPO DA OBRA

O escopo da obra define tudo o que será feito durante o projeto, desde a demolição e a preparação do terreno até a finalização dos acabamentos e a instalação de equipamentos. É crucial definir o escopo da obra com clareza e precisão para evitar imprevistos e custos adicionais durante a execução.

A descrição das etapas do escopo de obras de pequeno porte é vista a seguir:

- **Levantamento de dados:** nessa etapa, são coletadas informações sobre as necessidades do cliente, o terreno, as condições existentes e as normas técnicas aplicáveis.
- **Projeto arquitetônico:** o projeto arquitetônico define a forma, a função e a estética da obra, incluindo plantas, cortes, fachadas e detalhes construtivos.
- **Projeto complementar:** os projetos complementares abrangem as instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, estruturais e de prevenção e combate a incêndio.
- **Orçamento:** o orçamento detalhado lista todos os custos envolvidos na obra, incluindo materiais, mão de obra, equipamentos e serviços.
- **Planejamento e cronograma:** o planejamento define as etapas da obra, o cronograma de execução e os recursos necessários para cada fase.

A seguir, são apresentados alguns elementos importantes a serem considerados no escopo da obra:

- **Serviços de mão de obra:** quais tipos de serviços serão realizados por profissionais especializados (pedreiros, eletricitas, encanadores etc.)?
- **Materiais de construção:** quais materiais serão utilizados em cada etapa da obra (tijolos, cimento, areia, telhas, revestimentos etc.)?
- **Equipamentos:** quais equipamentos serão necessários para a execução da obra (andaimes, betoneiras, ferramentas elétricas etc.)?
- **Prazo de execução:** qual é o tempo previsto para a conclusão da obra?
- **Licenças e aprovações:** quais licenças e aprovações são necessárias junto à prefeitura ou a outros órgãos competentes?

É importante ter em mente algumas considerações quando se trata de obras de pequeno porte, as quais podem refletir na elaboração do escopo e, consequentemente, nos documentos de contratação:

- **Comunicação eficiente:** a comunicação clara e transparente entre todos os envolvidos na obra é fundamental para evitar mal-entendidos e garantir o sucesso do projeto.

- **Flexibilidade:** obras de pequeno porte podem apresentar imprevistos e mudanças de escopo, sendo importante ter flexibilidade para adaptar o planejamento e o orçamento.

- **Qualidade:** a qualidade dos materiais e da mão de obra é essencial para garantir a durabilidade e a segurança da obra.

- **Sustentabilidade:** a adoção de práticas sustentáveis, como o uso de materiais reciclados e a economia de água e energia, contribui para a redução do impacto ambiental da obra.

O escopo de obras de pequeno porte abrange uma variedade de projetos que exigem planejamento, organização e atenção aos detalhes. Ao compreender as etapas do escopo, as considerações importantes e as particularidades de cada tipo de obra, é possível garantir a qualidade, a eficiência e o sucesso do projeto, atendendo às necessidades do cliente e contribuindo para o desenvolvimento da construção civil.

5. COMPLEXIDADE DA OBRA

Obras de pequeno porte, apesar de sua escala reduzida, podem apresentar desafios complexos, exigindo atenção e planejamento cuidadoso. A complexidade nessas obras pode surgir de diversas fontes, desde restrições de espaço e orçamento até a necessidade de soluções técnicas específicas. Compreender essa complexidade é fundamental para garantir o sucesso do projeto e evitar surpresas desagradáveis durante a execução.

São fontes de complexidade em obras de pequeno porte:

- **Restrições de espaço:** em áreas urbanas densas, o espaço limitado pode dificultar a movimentação de materiais, equipamentos e trabalhadores, além de limitar as opções de projeto.

- **Características do terreno:** terrenos com declives acentuados, presença de rochas ou necessidade de aterramento podem aumentar a complexidade da obra.

- **Orçamento limitado:** obras de pequeno porte geralmente têm orçamentos mais restritos, o que exige a busca por soluções econômicas e eficientes, sem comprometer a qualidade e a segurança.

- **Complexidade técnica:** mesmo em projetos de menor escala, podem surgir desafios técnicos, como a necessidade de reforço estrutural, soluções de impermeabilização complexas ou instalações especiais.

- **Interferências com edificações vizinhas:** em reformas e ampliações, é comum encontrar interferências com as edificações vizinhas, como compartilhamento

de paredes, redes de utilidades e acessos, o que exige soluções cuidadosas para evitar conflitos e garantir a segurança.

- **Logística e acesso:** em locais de difícil acesso, como ruas estreitas ou terrenos íngremes, a logística de transporte de materiais e equipamentos pode se tornar um desafio, exigindo planejamento e coordenação eficientes.

- **Integração de sistemas:** a integração de sistemas elétricos, hidráulicos, de climatização ou de segurança pode tornar a obra mais complexa.

- **Normas e legislações:** o cumprimento de normas e legislações específicas, como acessibilidade ou sustentabilidade, pode adicionar complexidade ao projeto.

Para lidar com a complexidade das obras de pequeno porte, algumas estratégias são importantes, tais como:

- **Planejamento detalhado:** um planejamento minucioso, que considere todas as restrições e desafios do projeto, é fundamental para antecipar problemas e encontrar soluções adequadas.

- **Equipe multidisciplinar:** a participação de profissionais de diferentes áreas, como arquitetos, engenheiros, projetistas e técnicos, garante uma visão abrangente do projeto e permite a identificação de soluções otimizadas.

- **Comunicação eficiente:** a comunicação clara e transparente entre todos os envolvidos na obra, desde o cliente até os fornecedores e a equipe de execução, é essencial para evitar mal-entendidos e garantir o alinhamento das expectativas.

- **Flexibilidade:** a capacidade de adaptar o projeto e o planejamento às mudanças e aos imprevistos é fundamental para lidar com a complexidade e garantir o sucesso da obra.

- **Tecnologia:** a utilização de ferramentas tecnológicas, como softwares de projeto, modelagem 3D e gestão de obras, pode auxiliar a visualização do projeto, a identificação de interferências e a otimização dos processos.

Obras de pequeno porte podem apresentar desafios complexos, que exigem atenção e planejamento cuidadoso. Ao compreender as fontes de complexidade e adotar estratégias adequadas, é possível garantir o sucesso do projeto, superando as dificuldades e entregando um resultado de qualidade, que atenda às necessidades do cliente e contribua para a melhoria da qualidade de vida.

Lembre-se: o valor estimado, o escopo e a complexidade da obra estão interligados. Definir o escopo com clareza e precisão ajudará a estimar o valor com maior segurança e a avaliar a complexidade do projeto.

6. CONSIDERAÇÕES ESSENCIAIS ANTES DE INICIAR A SUA OBRA DE PEQUENO PORTE

Embarcar em uma obra de pequeno porte, seja uma reforma residencial ou a construção de um novo espaço comercial, pode ser uma experiência de sucesso. No entanto, esse sucesso depende de um planejamento cuidadoso e da consideração de diversos fatores cruciais antes mesmo de o primeiro tijolo ser assentado.

1. Definição clara dos objetivos: elaborar um plano bem-definido do que se deseja alcançar com a obra. Isso ajudará a tomar decisões mais assertivas durante o processo e a evitar frustrações no final.

2. Elaboração de um orçamento detalhado: elaborar um orçamento detalhado e realista é essencial para evitar surpresas financeiras durante a obra. Incluir todos os custos previstos, desde materiais e mão de obra até taxas e impostos. Considerar, também, uma margem para imprevistos, pois é comum surgirem despesas não planejadas ao longo do projeto.

3. Escolha da equipe certa: a contratação de profissionais qualificados e experientes é fundamental para garantir a qualidade e a segurança da obra. Arquitetos, engenheiros, mestres de obras e pedreiros devem ter experiência comprovada em projetos semelhantes e estar devidamente registrados em seus respectivos conselhos de classe.

4. Obtenção de licenças e aprovações: antes de iniciar a obra, verificar se toda a documentação legal está em ordem. Isso inclui alvarás de construção, licenças ambientais e autorizações de órgãos públicos, como a prefeitura e o corpo de bombeiros. A falta de documentação pode gerar multas e atrasos no projeto.

5. Planejamento do cronograma da obra: um cronograma detalhado ajuda a manter o projeto no caminho certo e evitar atrasos. Definir as etapas da obra, os prazos para cada fase e os responsáveis por cada tarefa é essencial. Um cronograma bem elaborado facilita o acompanhamento do progresso e permite identificar e corrigir possíveis desvios.

6. Comunicação eficaz: manter uma comunicação clara e constante com todos os envolvidos na obra, incluindo a equipe de profissionais, familiares e vizinhos. Isso ajudará a evitar mal-entendidos e garantir um bom andamento do projeto.

7. Materiais de qualidade: a qualidade dos materiais utilizados na obra impacta diretamente a durabilidade, a segurança e a estética do resultado final. Deve-se optar por materiais de qualidade comprovada, que atendam às normas técnicas e ofereçam bom custo-benefício. Além disso, é crucial pesquisar diferentes fornecedores e comparar preços antes de tomar uma decisão.

8. Gestão eficiente dos resíduos da obra: a gestão dos resíduos da obra é fundamental para evitar impactos ambientais e garantir a sustentabilidade do projeto.

Desse modo, deve-se separar os resíduos por tipo (entulho, madeira, metal, plástico etc.) e destiná-los corretamente para reciclagem ou descarte adequado.

9. Inspeções e acompanhamento: é importante acompanhar de perto o andamento da obra, verificar se as etapas estão sendo executadas conforme o planejado e se os materiais estão sendo utilizados corretamente. Realizar vistorias periódicas ajuda a identificar e corrigir possíveis falhas.

10. Segurança no canteiro de obras: priorizar a segurança de todos os envolvidos na obra, fornecendo os equipamentos de proteção individual (EPIs) necessários e seguindo as normas de segurança.

11. Sustentabilidade: adotar práticas sustentáveis durante a obra, como a utilização de materiais reciclados, a otimização do uso de água e energia e a destinação correta dos resíduos.

12. Gerenciamento de imprevistos: estar preparado para lidar com imprevistos, pois eles sempre podem surgir durante a obra. É importante manter um orçamento de contingência para lidar com essas situações.

Lembre-se: começar uma obra de pequeno porte com planejamento, organização e atenção aos detalhes é fundamental para garantir um projeto bem-sucedido e que atenda às suas expectativas.

7. DICAS PARA ECONOMIZAR EM OBRA DE PEQUENO PORTE

Reformar ou construir pode ser um investimento significativo, mas, com planejamento inteligente, você pode otimizar seus recursos e ter um projeto mais econômico.

1. Planejamento detalhado: o primeiro passo para economizar é planejar! Definir o escopo da obra, listar os materiais necessários e estimar os custos são passos importantes. Um bom planejamento evita compras desnecessárias e retrabalho.

2. Materiais inteligentes: deve-se optar por materiais duráveis, de boa qualidade e com preços competitivos. Pesquisar em diferentes lojas e fornecedores para encontrar as melhores ofertas é essencial. É importante considerar também a utilização de materiais reciclados ou reutilizados, que podem ser mais baratos e sustentáveis.

3. Mão de obra qualificada: contratar profissionais experientes e qualificados pode parecer mais caro no início, mas garante um serviço de qualidade superior, evitando retrabalhos e desperdícios. É fundamental buscar referências e comparar orçamentos antes de tomar a sua decisão.

4. Negociar com fornecedores: negociar preços e prazos de pagamento com fornecedores de materiais e serviços, apresentando orçamentos de outros fornecedores como base para a negociação.

5. Reaproveitar materiais: reaproveitar materiais de demolição ou de outras obras para dar um novo uso a eles, como tijolos, madeiras ou azulejos, é uma ótima maneira de economizar e ser sustentável.

6. Reduzir o desperdício: planejar-se com cuidado para evitar o desperdício de materiais durante a obra. Comprar apenas a quantidade necessária de cada item e utilizar as sobras de forma criativa.

7. Evitar mudanças no projeto: alterações no projeto durante a execução da obra podem gerar custos adicionais consideráveis. Fazer o planejamento com cuidado e evitar mudanças desnecessárias.

8. Supervisionar a obra: fazer acompanhamentos regulares da obra para verificar se tudo está de acordo com o planejado e evitar problemas que possam gerar custos extras.

9. Buscar alternativas: pesquisar diferentes opções de materiais, serviços e soluções para encontrar as alternativas mais econômicas que atendam às suas necessidades.

Lembre-se: economizar em uma obra de pequeno porte não significa renunciar à qualidade. Com planejamento inteligente, pesquisa e um pouco de criatividade, pode-se ter um projeto bonito, funcional e dentro do orçamento.

Obras de pequeno porte, apesar de sua escala reduzida, podem apresentar desafios complexos, exigindo atenção e planejamento cuidadoso. A complexidade nessas obras pode surgir de diversas fontes, desde restrições de espaço e orçamento até a necessidade de soluções técnicas específicas. Compreender essa complexidade é fundamental para garantir o sucesso do projeto e evitar surpresas desagradáveis durante a execução.

8. CONTRATAÇÃO DA EQUIPE CERTA PARA A OBRA

A escolha da equipe certa para executar a obra de pequeno porte é fundamental para garantir um projeto de qualidade, dentro do prazo e do orçamento previstos. Para ajudar nesse processo crucial, segue um guia com orientações valiosas:

1. Definir suas necessidades: antes de começar a busca por profissionais, listar todas as etapas da obra e as especialidades necessárias. Será preciso pedreiros, eletricitas, bombeiros hidráulicos, pintores, entre outros? Ter essa lista em mãos facilita a busca por profissionais adequados.

2. Buscar profissionais qualificados: procurar por profissionais experientes, com boa reputação no mercado e que estejam familiarizados com o tipo de obra que será realizada.

3. Solicitar orçamentos e comparar preços: entrar em contato com diferentes profissionais e empresas, solicitando orçamentos detalhados. Comparar os valores, mas não se basear apenas no preço. Avaliar a experiência, a qualificação e o portfólio de cada um.

4. Verificar referências: conversar com clientes anteriores dos profissionais ou das empresas que esteja considerando contratar para obter referências sobre a qualidade do serviço prestado.

5. Avaliar a equipe: entrevistar os profissionais ou representantes da empresa, avaliando sua comunicação, organização, conhecimento técnico e capacidade de atender às necessidades da obra.

6. Verificar licenças e certificações: certificar-se de que os profissionais têm registro no conselho da categoria e estão em dia com as obrigações legais. Isso garante que eles estão aptos a exercer a profissão e protege o contratante de problemas futuros.

7. Negociar o contrato: após escolher a equipe, formalizar o acordo por meio de um contrato detalhado. Especificar os serviços a serem realizados, prazos, valores, forma de pagamento e condições de rescisão. Um contrato bem elaborado protege ambas as partes.

8. Manter uma boa comunicação: manter uma comunicação clara e constante com a equipe durante todo o andamento da obra, para evitar mal-entendidos e garantir que tudo esteja de acordo com o planejado.

9. Confiar na equipe: ter confiança na equipe que foi contratada e seguir as orientações dadas, pois eles são os especialistas que garantirão o sucesso da obra.

10. Avaliar o desempenho da equipe: ao final da obra, avaliar o desempenho da equipe e fornecer feedback construtivo, caso necessário. Isso ajudará a tomar melhores decisões em futuras contratações.

Lembre-se: contratar a equipe certa é um investimento que trará retorno em longo prazo, com uma obra de qualidade, executada dentro do prazo e do orçamento previstos, resultando em tranquilidade e satisfação.

9. LEGALIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO: GARANTINDO A SEGURANÇA E A REGULARIDADE DA OBRA

Iniciar uma obra de pequeno porte exige planejamento e organização, mas também a regularização da obra junto aos órgãos competentes. Por meio da legalização e da obtenção da documentação necessária, garante-se a segurança de todos os envolvidos, evita-se multas e problemas com a justiça e valoriza-se o imóvel.

9.1. QUAIS DOCUMENTOS SÃO NECESSÁRIOS?

A documentação necessária para legalizar uma obra de pequeno porte pode variar de acordo com o Município e o tipo de obra. No entanto, alguns documentos básicos geralmente são exigidos:

- **Projeto arquitetônico e estrutural:** elaborado por um profissional habilitado, o projeto detalha as características da obra, garantindo a segurança e a conformidade com as normas técnicas.
- **Alvará de construção:** emitido pela prefeitura, o alvará autoriza a execução da obra e garante que ela está em conformidade com as leis e normas municipais.
- **Anotação de Responsabilidade Técnica (ART):** emitida por um profissional habilitado, a ART garante que a obra está sob a responsabilidade técnica de um profissional qualificado.
- **Auto de vistoria:** emitido pela prefeitura após a conclusão da obra, o auto de vistoria atesta que a obra foi executada de acordo com o projeto aprovado e com as normas técnicas.

9.2. ONDE SOLICITAR A DOCUMENTAÇÃO?

A documentação para legalizar a obra de pequeno porte geralmente deve ser solicitada à prefeitura do Município de sua realização. O local exato e os procedimentos podem variar, por isso, é importante consultar o site da prefeitura ou buscar informações diretamente no setor responsável por aprovação de obras.

9.3. PRAZO PARA LEGALIZAÇÃO

O prazo para legalizar uma obra de pequeno porte também pode variar de acordo com o Município. É importante consultar a prefeitura para saber o prazo máximo para solicitar a documentação e evitar multas.

9.4. A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO

A regularização da obra, mesmo que pequena, traz diversos benefícios:

- **Valorização do imóvel:** um imóvel regularizado tem maior valor de mercado e é mais fácil de vender ou alugar.

- **Segurança jurídica:** a documentação em dia protege o proprietário de problemas legais, como multas e embargos.

- **Facilidade para obter crédito:** para financiamento de futuras reformas ou construções, a regularização do imóvel é um requisito importante.

- **Tranquilidade:** ter a certeza de que a obra está dentro da lei e das normas de segurança proporciona tranquilidade no futuro.

Muitas pessoas acreditam que a legalização de obras pequenas é desnecessária ou burocrática. No entanto, ignorar essa etapa pode trazer sérios problemas no futuro.

Uma obra irregular pode ser embargada pela prefeitura, resultando em multas e atrasos. Além disso, em caso de acidentes, a falta de documentação pode dificultar a obtenção de indenizações e gerar problemas com o seguro.

Portanto, não subestimar a importância da legalização e da documentação, mesmo em obras de pequeno porte. Investir um pouco de tempo e recursos para garantir a segurança, a regularidade e a valorização do seu imóvel são fundamentais.

Dicas extras para garantir a legalização da sua obra:

- **Pesquisar e se informar:** antes de iniciar qualquer obra, pesquisar as leis e normas municipais que se aplicam ao caso. Consultar sites da prefeitura, procurar informações em órgãos como o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e tirar as dúvidas com profissionais da área.

- **Contratar um profissional:** caso haja dúvidas sobre a legalização da obra, não hesitar em contratar um profissional habilitado para auxiliar. Um arquiteto, engenheiro ou técnico em edificações poderá orientar sobre os documentos necessários, as normas técnicas e os procedimentos para regularizar a obra.

- **Manter a documentação organizada:** guardar todos os documentos relacionados à obra em um local seguro e de fácil acesso. Isso facilitará a consulta e evitará problemas caso seja necessário comprovar a regularidade da obra no futuro.

- **Regularizar a obra:** se a obra já foi concluída e ainda não está regularizada, procurar a prefeitura o quanto antes para iniciar o processo de regularização. Quanto mais tempo demorar, mais difícil e caro pode ser para legalizar a obra.

A legalização da obra, por menor que seja, é um investimento que garante a segurança, a valorização do imóvel e a tranquilidade no futuro. Portanto, é crucial regularizar a obra para aproveitar todos os benefícios de ter um imóvel em dia com a lei.

10. FUTURO DAS OBRAS DE PEQUENO PORTE E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

O futuro das obras de pequeno porte é promissor, com um mercado em constante crescimento e novas oportunidades surgindo a cada dia. A crescente demanda por moradias, a necessidade de reformas e manutenções, o desenvolvimento de novas tecnologias e a busca por soluções sustentáveis são fatores que impulsionam o setor.

Investir em obras de pequeno porte é investir no desenvolvimento local, na geração de emprego e renda e na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Profissionais qualificados, empresas inovadoras e políticas públicas de incentivo ao setor são fundamentais para garantir um futuro ainda mais brilhante para as obras de pequeno porte. Essas obras oferecem um universo de possibilidades para transformar o futuro da comunidade do entorno, tanto para os profissionais da construção civil como para os empreendedores ou os proprietários dos imóveis.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 14.133/2021) trouxe uma série de mudanças significativas para o cenário das contratações públicas no Brasil. Para as obras de pequeno porte, que, de acordo com o inciso XXII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, são aquelas consideradas de menor vulto, com valor estimado de até R\$ 250.902.323,87 (duzentos e cinquenta milhões, novecentos e dois mil, trezentos e vinte e três reais e oitenta e sete centavos),¹ essas alterações podem ter um impacto considerável, tanto positivo quanto negativo.

Pontos positivos

- **Simplificação e desburocratização:** a nova lei busca simplificar e desburocratizar os processos licitatórios, o que pode ser especialmente benéfico para obras de pequeno porte, que muitas vezes enfrentam dificuldades com a complexidade dos procedimentos tradicionais. A redução da burocracia pode facilitar a participação de pequenas empresas e empreendedores individuais em licitações, ampliando a concorrência e, potencialmente, reduzindo custos para a Administração Pública.

- **Inclusão digital:** a nova lei incentiva a utilização de ferramentas digitais em todas as etapas do processo licitatório, o que pode agilizar a comunicação, reduzir o uso de papel e tornar o processo mais transparente. Para as obras de pequeno porte, isso pode significar um acesso mais fácil às informações e oportunidades, além de uma maior facilidade para participar das licitações, mesmo que a empresa não tenha uma estrutura física robusta.

- **Modalidades de licitação:** a nova lei extinguiu algumas modalidades de licitação e criou novas, buscando adequar os procedimentos às diferentes necessidades de contratação. Para as obras de pequeno porte, a modalidade de pregão eletrônico pode ser uma opção interessante, devido à sua agilidade e simplicidade. Além disso, a nova lei prevê a possibilidade de utilização do diálogo competitivo para

1. Valor atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024.

obras e serviços de engenharia de alta complexidade, o que pode ser útil em casos específicos.

- **Critérios de julgamento:** a nova lei amplia as possibilidades de critérios de julgamento, permitindo que a Administração Pública escolha o critério mais adequado para cada licitação. Para as obras de pequeno porte, isso pode significar uma maior valorização de critérios como a técnica e a qualidade, em detrimento do menor preço, o que pode beneficiar empresas que investem em inovação e qualificação.

Pontos negativos

- **Exigências técnicas:** a nova lei estabelece algumas exigências técnicas que podem ser desafiadoras para pequenas empresas, como a necessidade de apresentar garantias contratuais e comprovar capacidade técnica e financeira. Essas exigências podem limitar a participação de algumas empresas em licitações, especialmente aquelas que estão iniciando suas atividades ou que não possuem um histórico robusto no mercado.

- **Capacitação:** a nova lei demanda um maior conhecimento técnico por parte dos servidores públicos e dos licitantes, o que pode exigir investimentos em capacitação. Para as obras de pequeno porte, isso pode representar um custo adicional, especialmente para empresas que não contam com uma equipe especializada em licitações.

- **Adaptação:** a transição para a nova lei pode ser um processo desafiador, especialmente para pequenas empresas que já estão acostumadas com os procedimentos tradicionais. A adaptação às novas regras e exigências pode demandar tempo e recursos, o que pode impactar a participação em licitações no curto prazo.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos apresenta um cenário de oportunidades e desafios para as obras de pequeno porte. Por um lado, a simplificação, a inclusão digital e a ampliação dos critérios de julgamento podem facilitar a participação de pequenas empresas em licitações e promover uma maior concorrência no setor. Por outro lado, as exigências técnicas, a necessidade de capacitação e a adaptação às novas regras podem representar obstáculos para algumas empresas.

É fundamental que as empresas que atuam no setor de obras de pequeno porte se informem sobre as mudanças trazidas pela nova lei e busquem se preparar para os novos desafios. A capacitação, o planejamento e a busca por parcerias podem ser estratégias importantes para aproveitar as oportunidades e superar os obstáculos. Com uma atuação estratégica e proativa, as empresas podem se beneficiar da nova lei e contribuir para o desenvolvimento do setor de obras de pequeno porte no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 16280: Reforma em edificações — Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2014.

BRASIL. Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 251, p. 869, 31 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 61 F (Edição Extra F), p. 2, 1º abr. 2021.

GIL, Antônio Carlos. Gerenciamento de projetos: passos para o sucesso. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NICOLAU, Marcos Aurélio. Gerenciamento de projetos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Roberto de. Dimensionamento de estruturas de alvenaria estrutural. 3. ed. São Paulo: Pini, 2013.

VARGAS, Ricardo Viana. Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. 8. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

VILLARREAL, Maria Cristina; PEREIRA, Marco Aurélio Cutrim. Gerenciamento de pequenas obras e reformas. São Paulo: Pini, 2012.

COORDENADORA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

AUTORIA:

Pedro Paulo Lopes Magnabosco. Engenheiro Mecânico pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). MBA em Gestão de Projetos. Possui certificação PMP e Certificação Yellow Belt. Especialista em Gestão Estratégica e Negociação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor do MBA Specialist Construction Claim (PUC-Minas). Ex-vice-presidente da Associação para o Desenvolvimento da Engenharia de Custos do Brasil (AAE Brasil) e Diretor Financeiro. Membro do IBDiC. Proprietário da empresa PROFITTO, com atuação em diversos procedimentos arbitrais e processos judiciais como assistente técnico. Especialista em Administração Contratual, com atuação em mais de 600 projetos de infraestrutura.

COLABORADORES:

Beatriz Vidigal Xavier da Silveira Rosa

Carlos Eduardo Stefen Elias

Karine Cotelesse Monteiro Shibata

William Nascimento Tavares

CADERNO TÉCNICO 2

PONTOS CRÍTICOS DOS EDITAIS E CONTRATOS

1. DEFINIÇÃO LEGAL E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Editais e contratos são peças fundamentais para o sucesso das contratações públicas. Todavia, nem sempre tais documentos são elaborados de forma estruturada e sob medida para a contratação pretendida.

Por vezes, falta diálogo entre as equipes técnica e jurídica. Por vezes, o setor de projetos é demandado com uma revisão de última hora, mas o edital tem data de publicação inadiável. Por vezes, falta histórico de licitações semelhantes dentro da Lei nº 14.133/21, que poderiam nortear a elaboração da nova licitação.

Todo esse contexto contribui para que Municípios busquem modelos prontos de peças editalícias. Contudo, quando isso é feito sem as devidas adaptações, surgem na praça editais e contratos que ora são excessivos, ora omissos, e em ambos os casos há prejuízos para a contratação e posterior execução dos projetos.

As pessoas, em geral, não têm ideia, mas muitas licitações são desertas pelo excesso de qualificação técnica exigidas em seu edital, inúmeras obras já foram paralisadas e abandonadas por não existir índice contratual de reajustamento e um sem-número de contratos foram rompidos pela inadequada escolha do regime de execução, dos critérios de medição e pagamentos, entre outros.

Isso significa que alguns detalhes na elaboração dos editais e minutas de contrato podem fazer muita diferença na efetividade da contratação pública.

Muito embora a Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos [NLLC]) tenha definido requisitos mínimos obrigatórios para os editais (art. 25) e para os contratos (art. 92), a lista de exigências é muito grande, razão pela qual o presente Caderno Técnico trata dos principais aspectos práticos, com relevância no dia a dia, que têm chamado mais atenção desde que a NLLC entrou em vigor.

2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Definir os requisitos de qualificação técnica requer muita atenção do gestor público. Isso porque um baixo nível de exigências incentiva a participação de empresas inexperientes, enquanto o oposto pode criar barreiras à competição.

O balanceamento das exigências é chave para se conseguir uma concorrência com proponentes adequados e de forma equilibrada.

No caso de pequenos Municípios, o desafio pode ser maior, porque o universo de potenciais licitantes é reduzido, de modo que qualquer exigência além do razoável faz aumentar o risco de a licitação ser deserta ou fracassada.

É fundamental, portanto, que o gestor público faça um exercício prévio de vislumbrar quais são os potenciais licitantes e quais requisitos são realmente relevantes para aquela contratação.

3. ATESTADOS TÉCNICOS

O primeiro ponto a ser verificado pelo setor de licitações é que os **atestados devem ser compatíveis com a natureza do objeto**. Assim, se o objeto abarca a construção de uma escola, não cabe exigir atestado relativo à construção de uma ponte. Parece óbvio, mas o uso indiscriminado de modelos de editais, sem as devidas adaptações, pode resultar nesse tipo de exigência descabida.

Por outro lado, na análise da qualificação técnica das licitantes, o Ente Público deve aceitar execuções pretéritas de objetos semelhantes, não havendo a necessidade de perfeita identidade de objetos.

O segundo ponto a ser verificado é que **os atestados devem se limitar às parcelas de maior relevância ou valor significativo** do objeto a ser licitado.

Para definir quais são essas parcelas, deve o gestor público se nortear pelo disposto no artigo 67, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

O terceiro ponto a ser verificado é que **os atestados podem impor quantitativos mínimos de até 50% do quantitativo previsto naquela contratação**.

Para definir os quantitativos mínimos, deve o gestor público se nortear pelo disposto no artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/21:

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (grifos nossos).

Além disso, **não pode o edital impor limitações de tempo e de locais específicos com relação aos atestados**. Assim, exigências que imponham que os atestados sejam oriundos de serviços executados há no máximo cinco anos (restrição temporal) ou em determinada localidade geográfica (restrição de local) podem ser consideradas ilegais:

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (grifos nossos).

3.1. EXEMPLO PRÁTICO

Imagine-se que um Órgão Público pretenda licitar uma obra de pavimentação urbana, cujo valor estimado da contratação (VEC) seja de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Considere-se que, para além da pavimentação, o objeto também abarque a construção de sistema de drenagem, calçadas, meio-fio e sinalização viária, com a seguinte distribuição de quantitativos e valores:

MACROS SERVIÇO	QTD	UN.	VALOR (R\$)	INCIDÊNCIA/PESO	SIGNIFICATIVO? (§1º, ART. 67) > 4%	TETO PARA QUANT. MÍNIMA (§2º, ART. 67)
PAVIMENTAÇÃO	5.000	M²	7.000.000,00	70%	SIM	2.500,00
DRENAGEM	900	M	2.200.000,00	22%	SIM	450,00
CALÇADA	500	M²	300.000,00	3%	NÃO	NÃO SE APLICA
MEIO-FIO	1.000	M	200.000,00	2 %	NÃO	NÃO SE APLICA
SINALIZAÇÃO VIÁRIA	200	M²	200.000,00	2 %	NÃO	NÃO SE APLICA
ACESSIBILIDADE	500	M²	100.000,00	1%	NÃO	NÃO SE APLICA
VEC			R\$ 10.000.000,00			

Da análise do quadro anterior, depreende-se que a **pavimentação e a drenagem** são consideradas parcelas² de valor significativo na forma do §1º do artigo 67 da Lei nº 14.133/21, porque têm uma incidência acima de 4% do Valor Estimado da Contratação (VEC).

As demais parcelas (calçada, meio-fio, sinalização viária e acessibilidade) não são significativas e, em regra, não deve haver exigências técnicas relativas a elas na qualificação técnica.

Para as parcelas significativas do exemplo, **é exigível até 50% do quantitativo previsto no objeto**, o que equivale a dizer que poderá ser exigido até 2.500 m² de pavimentação (50% de 5.000 m²) e 450 m (50% de 900 m) de rede de drenagem.

Exigências acima desse limite, bem como aquelas que imponham restrições temporais e geográficas, podem ser consideradas ilegais e tendem a restringir a competição.

É importante destacar que a relevância (ou não) de determinada parcela do objeto pode variar caso a caso. Nada impede que, em outra contratação de pavimentação urbana, a parcela de meio-fio seja mais relevante que a de calçada ou que a parcela de drenagem seja mais relevante que a de pavimentação. Essas situações serão determinadas pelo caso específico.

Daí o cuidado que se deve ter com editais-modelo e exigências-padrão para os atestados técnicos.

Ressalva-se, por fim, que, **caso a equipe técnica de contratação identifique um item de baixo valor significativo, porém de alta relevância técnica, poderá exigi-lo, de forma justificada, com os demais atestados**, nos termos do art. 18, IX:

*Art. 18. **A fase preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

***IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de **maior relevância técnica ou valor significativo do objeto**, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio (grifos nossos).*

2. Para simplificar o entendimento, foi considerado o macroserviço, que consolida diversos outros serviços.

No exemplo citado, imagine-se que o item de acessibilidade, que apresentou apenas 1% do VEC, seja considerado de alta relevância técnica pela equipe de contratação, então, neste caso, poderá ser exigido, excepcionalmente, atestados relativos à acessibilidade, desde que a equipe de contratação justifique as exigências, na forma do art. 18, IX, da NLLC.

3.2. DA POSSIBILIDADE DE SOMAR ATESTADOS

Ainda no mesmo exemplo, imagine-se que a Licitante A não disponha de 2.500 m² de pavimentação num único contrato, mas tenha dois contratos de 2.000,00 m² cada. Nesse caso, pode o edital impor restrições ao somatório de atestados de tal forma que a Licitante A seja inabilitada?

Depende muito da situação, mas, em regra, isso não pode ser feito, sob pena de ferir o princípio da competitividade. Muito embora a Lei nº 14.133/21 não tenha disciplinado essa questão, há farta jurisprudência das Cortes de Contas no sentido de ser ilegal a proibição ao somatório de atestados sem justificativa técnica.

Com efeito, os Acórdãos nº 2291/2021 e nº 1153/2024, ambos do Tribunal de Contas da União (TCU), abordam o tema, definindo que:

A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade.³

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.⁴

Dessa forma, recomenda-se que a equipe de contratação, por regra, permita o somatório de atestados, prevalecendo o incentivo à competição.

3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.291/2021 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo nº 000.910/2011-2. Sessão: 22 set. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2291%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

4. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.153/2024 – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. Processo nº 007.499/2024-8. Sessão: 12 jun. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1153%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

Contudo, em casos excepcionais, quando o somatório de atestados “pequenos” seja incompatível com a envergadura do objeto como um todo,⁵ é permitido que se imponha algum tipo de limitação ao somatório, com a devida justificativa técnica.

3.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E TÉCNICO-PROFISSIONAL

De quem exigir atestados? Dos profissionais? Das empresas? De ambos?

Essa questão sempre foi controvertida para os profissionais do setor de engenharia e construção.

Se, por um lado, a fonte primordial da experiência está nas pessoas físicas – na medida que são elas que transferem conhecimento para as jurídicas –, por outro, não dá para negar que as empresas acumulam conhecimento e inteligência corporativa ao longo do tempo, criando expertise própria.

Desse modo, as duas dimensões de capacidade técnica são importantes: dos profissionais e das empresas.

Com efeito, os incisos I e II do art. 67 da Lei nº 14.133/21 fazem distinção entre os dois tipos de atestados:

*Art. 67. A documentação relativa à **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional** será restrita a:*

*I - apresentação de **profissional**, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;*

*II - **certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente**, quando for o caso, que demonstrem **capacidade operacional** na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei (grifos nossos).*

Com o mesmo espírito, a Resolução CONFEA nº 1.137/2023, que foi editada considerando o art. 67 da Lei nº 14.133/21, preocupou-se em distinguir os termos Certidão de Acervo Técnico-Profissional (CAT) e Certidão de Acervo Operacional (CAO), para fazer frente aos acervos, respectivamente, da pessoa física e da pessoa jurídica. Assim, é possível se exigir no edital, de forma cumulativa, mas não obrigatória, atestados da pessoa física e da pessoa jurídica.

Não há nenhuma obrigação legal ou normativa de que os critérios e quantitativos sejam idênticos nos atestados de pessoa física ou jurídica. No exemplo citado no item 2.1, poderia ser exigido a título de pavimentação 2.500 m² da empresa e 1.000 m² do profissional, sempre respeitando o limite de até 50% (art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/21), para cada categoria.

5. Exemplo: cinco unidades básicas de saúde com 400 m² cada não equivale a um hospital de 2.000,00 m².

É importante destacar que o profissional que for apresentado no processo licitatório deve manter vínculo com a licitante e deverá participar da obra ou do serviço licitado ao longo de toda a execução do objeto. Em caso de substituição de profissionais, os substitutos deverão ter acervos iguais ou superiores aos anteriormente habilitados e deverão ser aprovados pela Administração Pública, nos termos do §6º do art. 67 da NLLC.

Por fim, caso o edital permita a subcontratação, os limites deverão ser respeitados, bem como a capacidade técnica da subcontratada verificada pelo órgão Contratante.

Nesse sentido, o Acórdão nº 963/2024 TCU-Plenário enuncia que:

No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada (art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021).

4. REAJUSTAMENTO DE PREÇOS

Outro ponto importante a ser definido ainda na fase de edital diz respeito ao índice para reajustamento de preços.

A Lei nº 14.133/21 impõe a fixação de índice de reajustamento no edital, independentemente do prazo de duração do contrato, na forma prevista no artigo 25, § 7º:

*§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos (grifos nossos).***

Cumprе esclarecer que o reajustamento, ao lado da revisão, constitui uma das duas principais formas de reequilíbrio econômico-financeiro.

Ocorre que o pedido de reajustamento, ao contrário do pedido de revisão, não exige da Contratada a demonstração de dano ou de fato superveniente que tenha gerado desequilíbrio.

Isso porque o reajustamento visa a compensar as perdas inflacionárias ao longo da execução do objeto, bastando decorrer o período de um ano⁶ para sua aplicação de ofício pela Contratante.

6. A legislação brasileira não prevê reajustamento por prazo inferior a um ano.

4.1. MARCO INICIAL DO REAJUSTAMENTO

Antes do advento da NLLC, não havia clareza sobre o termo inicial para a contagem do período de um ano, a partir do qual o reajustamento seria devido. Alguns defendiam fixar como termo a data-base do orçamento; outros, a data de entrega das propostas; havia ainda quem considerasse a data da assinatura do contrato ou a data de efetivo início dos serviços, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

EVENTO	LEI 8.666/93	LEI 14.133/21
DATA-BASE DO ORÇAMENTO	ART. 40, XI – PERMITIDO	ART. 25, § 7º – PERMITIDO
ENTREGA DAS PROPOSTAS	ART. 40, XI – PERMITIDO	NÃO PERMITIDO
ASSINATURA DO CONTRATO	NÃO PERMITIDO. ⁷	NÃO PERMITIDO
EFETIVO INÍCIO DOS SERVIÇOS	NÃO PERMITIDO. ⁸	NÃO PERMITIDO

Em que pese nenhum dos critérios fosse perfeito, a NLLC fixou **apenas a data-base do orçamento estimativo como termo inicial**, diminuindo a margem de discricionariedade da Administração Pública.

Destaque-se que tal entendimento é compatível com diversos julgados do TCU, que vem demonstrando sua predileção pela **data-base do orçamento estimativo**:

Embora a Administração possa adotar, discricionariamente, dois marcos iniciais distintos para efeito de reajustamento dos contratos de obras públicas, (i) a data limite para apresentação das propostas ou (ii) a data do orçamento estimativo da licitação (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001), o segundo critério é o mais adequado, pois reduz os problemas advindos de orçamentos desatualizados em virtude do transcurso de vários meses entre a data-base da estimativa de custos e a data de abertura das propostas (grifos nossos).⁹

7. Ver Acórdãos TCU 474/2005, 2.923/2010, 19/2017 e 2.265/2020, que julgaram irregular a previsão contratual de reajustamento somente a partir da assinatura do contrato.

8. Nos casos em que o edital e o contrato eram omissos, alguns órgãos exigiam a data de efetivo início para fixação do termo inicial para reajustamento.

9. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 17/2017 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Julgado em 1º fev. 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 142, 3 fev. 2017.

*É irregular reajuste contratual com prazo contado da assinatura do contrato, pois o marco a partir do qual se computa período de tempo para aplicação de índices de reajustamento é: i) a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993); ou então ii) **a data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) (grifos nossos).¹⁰*

4.2. E SE O CONTRATO E/OU O EDITAL FOREM OMISSOS?

A NLLC dispõe que são necessárias, em todos os contratos, cláusulas que estabeleçam os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços (art. 92, V).

Todavia, pode acontecer, por simples esquecimento do Poder Público (de forma fortuita e involuntária), que o contrato seja redigido e assinado sem cláusula de reajustamento.

Neste caso, **é possível recorrer ao edital**, já que a Lei nº 14.133/21, art. 25 § 7º, dispõe que:

Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Caso o edital também seja omissos quanto ao reajustamento – o que não se espera, mas é passível de acontecer –, **o Poder Público não está desobrigado a aplicar o reajustamento.**

Nesse caso, o Contratante deverá adotar, a posteriori, um índice ou conjunto de índices que melhor reflitam a variação dos custos da Contratada.¹¹

Isso porque o reajustamento visa a compensar as perdas inflacionárias ao longo da execução do contrato e **deve ser aplicado de ofício pelo Contratante, sob pena de enriquecimento sem causa** da Administração Pública, com fundamento na Constituição brasileira (art. 37, XXI) e na Lei nº 10.192/01 (art. 3 § 1º).

É importante destacar que **o atraso injustificado** (ou mesmo a negativa) de **reajustamento** por parte da Contratante posterga a fruição dos serviços por parte dos

10. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.587/2023 – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. Processo nº 001.127/2023-3. Sessão: 12 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO:1587%20ANOACORDAO:2023%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAO-INT%20desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

11. Notadamente dos serviços pendentes de execução.

cidadãos, bem como pode culminar em ruptura contratual e aumentar as estatísticas de obras paralisadas, o que é **contrário ao interesse público**.

Por fim, ressalta-se que não é necessário um termo aditivo para formalizar o reajustamento, podendo ser feito por simples apostila, conforme previsto no art. 136, I, da Lei nº 14.133/21:

*Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por **simples apostila**, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:*

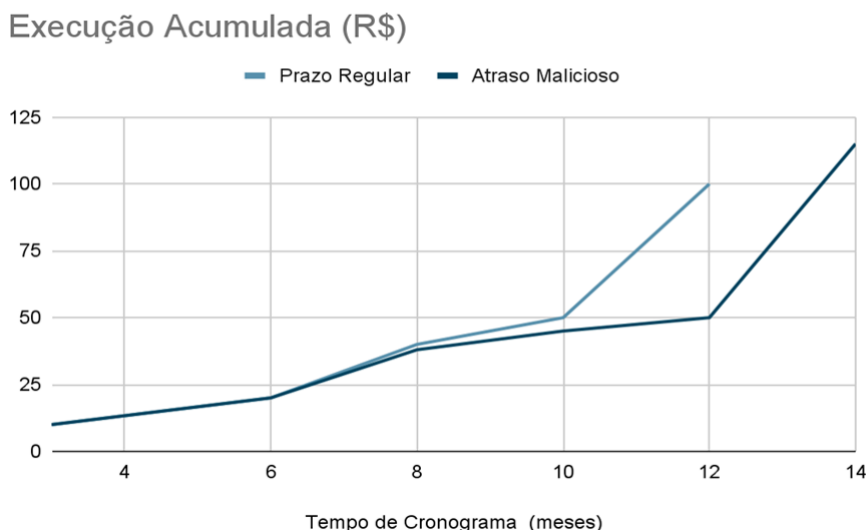
I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato; (grifos nossos)

4.3. E SE A CONTRATADA RETARDAR A EXECUÇÃO PARA MAXIMIZAR O REAJUSTE?

Para explicar essa situação, imagine-se uma obra de pavimentação urbana, com cronograma de 12 meses.

Considere que os serviços iniciais de terraplanagem, reforço do subleito, execução de base e imprimação consumam cerca de 10 meses, mas representem apenas 50% do valor do contrato.

Considere, agora, que a execução do revestimento asfáltico, último serviço do cronograma dessa obra hipotética, consuma 2 meses, mas represente, isoladamente, 50% do valor do contrato. Tal situação está esquematicamente representada no gráfico a seguir:



Em situações como essa, pode ser tentador por parte da Contratada imprimir um ritmo de execução anormalmente lento e intencional,¹² sobretudo quando: 1) se está na iminência da janela de reajuste (anualidade); ou 2) restam serviços cuja execução é muito dispendiosa,¹³ porém rápida.

12. Atraso malicioso de execução.

13. O revestimento asfáltico tem as duas características em obras de pavimentação urbana.

Assim, a fiscalização deve monitorar esse tipo de comportamento, solicitando esclarecimentos, notificando, aplicando advertência e, no limite, recorrendo a sanções previstas na Lei e no Contrato, tendo em vista as orientações, sanções e penalidades previstas nos artigos 92, XIV, 155, VII, 156 e 162, todos da NLLC.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

[...]

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

[...]

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato (grifos nossos).

4.4. EXEMPLO PRÁTICO DE REAJUSTAMENTO – OBRAS NÃO INICIADAS

No intuito de demonstrar a aplicação do reajustamento, imagine-se que o edital e o contrato tenham definido o INCC da FGV como índice de atualização.

Considere-se, ainda, que a data-base da licitação seja janeiro de 2024, que a data de recebimento das propostas seja junho de 2024, que a data de assinatura seja julho de 2024 e que o início dos serviços se dê em fevereiro de 2025, conforme quadro a seguir:

EVENTO	MÊS/ANO
DATA-BASE DO ORÇAMENTO	JANEIRO/2024
ENTREGA DAS PROPOSTAS	JUNHO/2024
ASSINATURA DO CONTRATO	JULHO/2024
EFETIVO INÍCIO DOS SERVIÇOS	FEVEREIRO/2025

Como dito, a Lei nº 14.133/21 fixa apenas a data-base do orçamento estimativo como termo inicial para a contagem de prazo, que, no caso, é janeiro de 2024.

Por conseguinte, são irrelevantes as datas intermediárias de entrega das propostas, assinatura do contrato e efetivo início dos serviços.

Nesse caso, o reajustamento deve ser feito em janeiro/2025, antes sequer do efetivo início do serviço (fev./2025), em razão de ter decorrido um ano a contar da data-base do orçamento estimativo (jan./2024).

Como nesse exemplo não houve sequer execução parcial, o índice contratual (INCC-FGV) deverá ser aplicado a todos os preços unitários e multiplicado pelo saldo de quantidades a executar, afetando os preços totais a medir.

Imagine-se a seguinte Planilha Orçamentária e que o índice INCC-FGV seja de 10%:

Item	Qtd. contratual	Qtd. executada	Qtd. a executar	Preço unit.	Preço unit. reaj.	Preço total medido	Preço total a medir
Serviço 1	100	0	100	R\$ 20	R\$ 22	R\$ 0	R\$ 2.200
Serviço 2	100	0	100	R\$ 30	R\$ 33	R\$ 0	R\$ 3.300
Serviço 3	100	0	100	R\$ 40	R\$ 44	R\$ 0	R\$ 4.400

Levando-se em consideração a tabela supra e as premissas apontadas, o serviço 1 teve seu preço aumentado em 10%, subindo de R\$ 20,00 para R\$ 22,00, perfazendo um preço total a medir de R\$ 2.200,00, adotando-se o mesmo raciocínio para os serviços 2 e 3. Logo, quando for realizada a primeira medição nesse contrato, ela já levará em conta os valores reajustados.

4.5. EXEMPLO PRÁTICO DE REAJUSTAMENTO – OBRAS EM CURSO

Para obras que já estão em curso, a lógica é a mesma, porém aplica-se o índice a todos os preços unitários e multiplica-se pelas quantidades a executar, ou seja, apenas o saldo contratual será reajustado.

Como existe um saldo de quantidades a executar menor, o impacto do reajuste também será menor.

Item	Qtd. contratual	Qtd. executada	Qtd. a executar	Preço unit.	Preço unit. reaj.	Preço total medido	Preço total a medir
Serviço 1	100	100	0	R\$ 20	R\$ 22	R\$ 2.000	R\$ 0
Serviço 2	100	50	50	R\$ 30	R\$ 33	R\$ 1.500	R\$ 1.650
Serviço 3	100	0	100	R\$ 40	R\$ 44	R\$ 0	R\$ 4.400

5. DA ESCOLHA DO REGIME DE EXECUÇÃO

A NLLC trouxe sete regimes de execução, no seu art. 46:

§ Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

A escolha do regime mais adequado depende de uma série de fatores, tais como nível de maturidade/precisão dos projetos, complexidade da obra, diversidade de escopo e tecnologia, nível de riscos envolvidos, forma de medição e fiscalização, prazo etc.

Antes de adentrar em cada regime, convém **fixar a premissa conceitual** para **anteprojeto, projeto básico e projeto executivo** adotada no âmbito deste Caderno Técnico.¹⁴

Isso porque, na rota de contratação a ser traçada pelo Município, o tipo de documento que vai embasar a contratação pode influenciar a escolha do regime de execução, e vice-versa. Além disso, tais conceitos variam muito entre os profissionais. Não raro, o anteprojeto e o projeto básico são desenvolvidos com menos componentes de engenharia do que o exigido pela Lei, deixando muitas lacunas e indefinições para a fase de projeto executivo, potencializando, com isso, orçamentos inadequados e aditivos contratuais prematuros.

14. As definições foram baseadas na Lei nº 14.133/21 e nas Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop).

5.1. ANTEPROJETO X PROJETO BÁSICO X PROJETO EXECUTIVO

5.1.1. Anteprojeto

De acordo com a **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, a definição de **anteprojeto** consta no art. 6º, XXIV:

*XXIV - anteprojeto: **peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico**, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:*

[...]

b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;

[...]

d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;

[...]

f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;

*g) **projetos anteriores ou estudos preliminares** que embasaram a concepção proposta;*

*h) **levantamento topográfico e cadastral**;*

*i) **pareceres de sondagem**;*

*j) **memorial descritivo** dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação (grifos nossos).*

De acordo com o **Ibraop**, por meio da **OT – IBR 006/2016**:¹⁵

Anteprojeto é representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, apresentado em desenhos em número, escala e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo, e deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade (grifos nossos).

Depreende-se de ambas as definições que a **etapa de anteprojeto requer componentes mínimos de engenharia**,¹⁶ incluindo desenhos, levantamento topográfico,

¹⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Anteprojeto de engenharia – OT IBR 006/2016. Florianópolis: Ibraop, 2016.

¹⁶ Alguns Municípios tratam o anteprojeto como uma lista de requisitos em texto, ilustradas com imagens do Google Earth, o que é incompatível com a definição da Lei.

sondagem, memorial descritivo e orçamento estimativo, que servirão de base para a elaboração do projeto básico.

5.1.2. Projeto básico

De acordo com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Art. 6º, XXIV, projeto básico é o:

*Art. 6º, XXIV - **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, devendo conter os seguintes elementos:*

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

[...]

*d) informações que possibilitem o **estudo e a definição de métodos construtivos**, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

[...]

*f) **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, **obrigatório exclusivamente para os regimes de execução** previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei (grifos nossos).*

De acordo com o **Ibraop**, por meio da **OT – IBR 006/2016**:

*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 (grifos nossos).*

Comparando-se a definição de projeto básico com a de anteprojeto, depreende-se que o projeto básico tem um salto de detalhamento e alcance, sobretudo pela definição de: 1) métodos construtivos; 2) orçamento detalhado do custo global da obra; e 3) avaliação do impacto ambiental.

5.1.3. Projeto executivo

De acordo com a **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Art. 6º, XXVI, projeto executivo é o:

*Art. 6º, XXVI: **conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (grifos nossos)***

De acordo com o **Ibraop**, por meio da **OT – IBR 008/2020**:¹⁷

O projeto executivo constitui-se de projeto básico acrescido de detalhes construtivos necessários e suficientes para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras, elaborado de acordo com as normas técnicas pertinentes e sem alterar o projeto básico, inclusive seus quantitativos, orçamento e cronograma (grifos nossos).

Depreende-se dos conceitos acima que o **projeto executivo nada mais é do que um detalhamento do projeto básico**.

Tal ressalva conceitual é importante, pois o Poder Público nem sempre dá a devida importância para o anteprojeto e para o projeto básico. Consequentemente, muitas lacunas e indefinições que deveriam ser endereçadas em fase de anteprojeto e projeto básico se tornam escopo do projeto executivo, subvertendo a lógica prevista em Lei. Isso porque o projeto executivo não deveria inovar em questões técnicas, mas tão somente trazer detalhamento executivo do projeto básico.

Nesse sentido, é didático o trecho do Acórdão TCU – PLENÁRIO – 80/2010.¹⁸

De qualquer sorte, o projeto executivo constitui-se em detalhamento do projeto básico, determinando, de forma minuciosa, as condições de execução. É dizer, trata-se de etapa complementar, não havendo sentido que seja deixado a cargo do projeto executivo a definição de itens essenciais como a construção de vigas, colunas, fundações (estrutura) e rede de água e esgoto (grifos nossos).

17 INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Projeto executivo – OT IBR 008/2020. Flo-rianópolis: Ibraop, 2020.

18. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 80/2010 – Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Processo nº 025.219/2009-7. Sessão: 27 jan. 2010. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*NU-MACORDAO%253A80%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTREL-EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

O quadro a seguir resume os principais componentes de engenharia para cada tipo de projeto de engenharia, descritos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.¹⁹

TIPO DE PROJETO	COMPONENTES DE ENGENHARIA
ANTEPROJETO ²⁰	• Projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta • Levantamento topográfico e cadastral • Pareceres de sondagem • Memorial descritivo • Principais especialidades de engenharia, que permitam uma avaliação global das possíveis soluções técnicas • Baixa restrição de traçado/métodos construtivos/rota tecnológica • Orçamento estimativo, de baixa/média precisão
PROJETO BÁSICO ²¹	• Componentes do anteprojeto aprimoradas • Todas as especialidades de engenharia • Alta restrição de traçado/métodos construtivos/rota tecnológica • Orçamento detalhado, de alta precisão
PROJETO EXECUTIVO ²²	• Todas as componentes do projeto básico • Detalhamentos construtivos (materiais, aplicação e soluções metodológicas) • Interface entre componentes • Especificações técnicas adicionais • Em regra, o orçamento é igual ao do projeto básico e, se houver alterações, devem ser mínimas.²³

5.2. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL E EMPREITADA INTEGRAL (TIPO TURN-KEY)

Os regimes de empreitada (unitário, por preço global e integral) previstos no art. 46 da NLLC diferenciam-se pela forma de medição e fiscalização, bem como pelo nível de risco e encargos assumidos pela Contratada.

Nesses regimes, a licitação deve ser instruída com, no mínimo, o projeto básico. Contudo, caso o Poder Público já disponha dos Projetos Executivos, estes devem

19. A NLLC não esgota todos os componentes técnicos necessários, mas procura exigir o mínimo imprescindível para a licitação de cada obra.

20. Baseado na Lei nº 14.133/21 (art. 6º, XXIV) e na Ibraop – OT IBR 006/2016.

21. Baseado na Lei nº 14.133/21 (art. 6º, XXV) e na Ibraop – OT IBR 001/2006.

22. Baseado na Lei nº 14.133/21 (art. 6º, XXVI) e na Ibraop – OT IBR 008/2020.

23. De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU, “O projeto executivo é o projeto básico complementado por informações que não acarretem impacto no orçamento ou no prazo de execução dos serviços ou que tenham impacto mínimo” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e juris-prudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-4-projeto-executivo/#_ftnref1. Acesso em: 22 jul. 2025.)

ser utilizados como elemento técnico instrutor da licitação, aumentando a qualidade informacional para os licitantes.

Assim, para **instruir a licitação** nas três modalidades de empreitada acima, o Poder Público pode se valer tanto do projeto básico quanto do executivo.

Todavia, para **iniciar os serviços** propriamente ditos, é indispensável que a Contratada disponha do **projeto executivo**, conforme art. 46, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

Destaque-se que a Lei não exige que todos os projetos executivos estejam prontos desde o primeiro dia de execução. Muito embora tal situação seja ideal, nada impede que uma obra seja iniciada apenas com um subconjunto dos projetos executivos, cabendo ao Poder Público avaliar: 1) se o conjunto de projetos executivos é suficiente para dar início às primeiras parcelas do objeto; 2) se os projetos executivos faltantes podem alterar os projetos executivos já disponíveis; e 3) se o cronograma de entrega dos projetos executivos faltantes pode afetar o cronograma original da obra, deixando a Contratada sem frente por falta de projeto.

5.2.1. Empreitada por preço unitário (EPU)

Na empreitada por preço unitário, contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

A empreitada por preço unitário é recomendada quando a execução do objeto envolve serviços com quantitativos imprecisos.

Não se trata de baixa qualidade dos projetos, mas de **imprecisões intrínsecas e irreduzíveis**, presentes em alguns serviços de engenharia.

Nesses casos, mesmo com os melhores projetos, estudos e levantamentos, a execução vai revelar diferenças (não desprezíveis) entre os quantitativos previstos e os efetivamente executados, **devendo prevalecer os efetivamente executados** para efeito de medição e pagamento. É o caso de barragens, rodovias, escavações em solos rochosos, túneis, reformas de grande envergadura etc.

No regime de EPU, o elemento técnico instrutor mínimo do certame é o projeto básico. Caso o Poder Público já disponha dos projetos executivos antes de licitar, a situação é ainda melhor para a Contratante e a futura Contratada.

5.2.2. Empreitada por preço global (EPG)

Na empreitada por preço global, contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

A EPG é recomendada para as obras cujos serviços sejam quantificáveis com maior precisão. É o caso de escolas, creches, unidades básicas de saúde, pavimentação urbana, macrodrenagem, praças, pontes etc.

Nesse tipo de regime, as obras têm maiores chances de terminar dentro do custo e prazo, pois os pleitos de aditivos são restritos a situações excepcionais.²⁴

Isso significa que, do lado da Licitante (futura Contratada), há um risco maior do que na EPU e, naturalmente, tal condição deve ser precificada em sua proposta, pois “o contratado é chamado a executar uma obra ou um serviço por um preço determinado, agindo por sua conta e risco quanto às variações quantitativas unitárias”,²⁵ devendo o Órgão Licitante reconhecer esse risco na contratação, incrementando o orçamento com uma remuneração adicional, compatível com o risco que será assumido.

Com efeito, recomenda-se que a Licitante aplique maior diligência na avaliação dos projetos e suficiência do orçamento como um todo. É fundamental, ainda, que esta visite o local de execução das obras, verificando questões como mobilização, acesso, possíveis interferências e outros fatores que possam reduzir sua produtividade ou aumentar seus custos.

Outro aspecto importante da EPG diz respeito ao **acompanhamento de sua execução por parte da fiscalização, que é feita por etapas** (ou eventos).

Isso significa que **não há levantamento de quantidades executadas**, período a período, mas a construção prévia de eventos, a partir da planilha orçamentária e memória de cálculo, resulta em remunerações preestabelecidas.

Assim, em vez de se medir quantos metros quadrados de forma, metros cúbicos de concreto e Kg de aço foram executados na etapa de fundação, verifica-se se o evento fundação foi cumprido, remunerando-o conforme valores preestabelecidos, sem se preocupar se os quantitativos necessários na execução diferem dos previstos em orçamento, **prevalecendo os quantitativos do orçamento**.

Para que essa dinâmica funcione, é fundamental que: 1) o tipo de obra seja vocacionado para a EPG; 2) a qualidade/precisão dos projetos seja adequada; 3) a empresa visite o local da obra; 4) a empresa precifique os riscos e faça uma proposta responsável; 5) a fiscalização não se prenda a variações quantitativas,²⁶ nem aceite pleitos da Contratada para alterar o regime de EPG para EPU que não estejam amparados com justificativa técnica robusta.

24. Como referência, cita-se o Acórdão TCU 1.977/2013, que aborda as situações excepcionais em que o termo aditivo seria cabível, de modo a evitar enriquecimento sem causa de qualquer das partes. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.977/2013 – Plenário. Relator: Valmir Campelo. Processo nº 044.312/2012-1. Sessão: 31 jul. 2013. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO%253A1977%2520ANOA-CORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.)

25 PALAVÉRI, Marcelo. Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios. Leme, SP: Mizuno, 2023. v. 1. p. 124.

26 Isto é, não faça medições da mesma forma que se faz na EPU, apurando cada variação de quantidade entre o previsto e o realizado.

Tais pleitos tendem a ser mais frequentes nos casos em que a Licitante vence com desconto excessivo²⁷ e busca, de todas as maneiras, melhorar sua posição contratual.

Muito embora a Lei nº 14.133/21 permita a alteração do regime de execução **por acordo** entre as partes (art. 124, II) em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários, **trata-se de uma situação excepcional**, que só merece espaço quando justificada tecnicamente e **amparada pela Teoria da Imprevisão**.

Isso porque uma **alteração injustificada do regime de EPG para EPU** traria no mínimo dois problemas em potencial: 1) prejuízo à isonomia do certame; 2) alteração da distribuição original de riscos, em desfavor da Contratante.

5.2.3. Empreitada integral (EI) – tipo turn-key

De acordo com a Lei nº 14.133/21, art. 6º, XXX, a empreitada integral corresponde à:

*[...] contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de **obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional (grifos nossos).***

A EI é vocacionada para obras complexas, de elevada envergadura, que envolvem, para além de obras civis, um conjunto de equipamentos eletromecânicos, a exemplo de barragens, estações de tratamento de água/esgoto, linhas de metrô e veículos leves sobre trilhos etc.

Também conhecida como turn-key, a EI é inspirada em contratações privadas, sobretudo no setor industrial, em que a Contratada é responsável pela construção de todas as etapas de obra, execução de todas as instalações, montagens e testes de equipamentos, deixando tudo em operação.

O quadro²⁸ a seguir consolida os principais aspectos dos regimes de empreitada:

27. Propostas com valores inferiores à 75% do valor orçado pela Administração têm presunção relativa de inexequibilidade (art. 59, § 4º). Nesses casos, deve a Administração dar à Licitante a oportunidade de demonstrar a [pretensa] exequibilidade de sua proposta, sendo que uma mera declaração da licitante não pode ser considerada suficiente. São vários os julgados do TCU com esse entendimento (Acórdãos 465/2024 – Plenário, 803/2024 – Plenário, 963/2024 – Plenário, 2.378/2024 – Plenário, 7.477/2024 – 2ª Câmara, 313/2025 – Plenário, 588/2025 – Plenário, 760/2025 – Plenário).

28. Adaptado de: 1) BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 22 jul. 2025. 2) FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). Nova Lei de Licitações: destaques importantes – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book.

REGIME	CARACTERÍSTICAS
EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO	• Obras com imprecisões intrínsecas • Acompanhamento por boletim de medição tradicional • Prevalecem os quantitativos efetivamente executados • Maior flexibilidade para aditivos • Menor chance de terminar no custo previsto • Barragens, rodovias, escavações em solos rochosos, túneis, reformas de grande envergadura etc. • Licitada com projeto básico ou executivo, vedado anteprojeto
EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL	• Obras com maior precisão nos quantitativos • Fiscalização por eventos/etapas • Não se apuram os quantitativos efetivamente executados • Menor flexibilidade para aditivos • Maior chance de terminar no custo previsto • Escolas, creches, unidades básicas de saúde, pavimentação urbana, microdrenagem, praças e pontes • Licitada com projeto básico ou executivo, preferencialmente o executivo

5.3. CONTRATAÇÃO POR TAREFA (CT)

De acordo com o art. 6º, XXXI, da Lei nº 14.133/21, a CT é um regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Trata-se aqui de serviços realmente pequenos que, em geral, se enquadram em dispensa de licitação e sequer demandam a elaboração de um projeto básico.

Imagine-se um prédio de repartição pública em um Município pequeno que esteja precisando de pintura, substituição de calhas ou instalação de forro. Esse tipo de contratação seria adequado para esse tipo de serviço. Destaque-se que o serviço pode ser contratado com ou sem fornecimento de materiais, mas, em qualquer um dos casos, com preço certo.

5.4. CONTRATAÇÃO INTEGRADA (CI)

Na CI, a **Administração Pública realiza a licitação com base no anteprojeto**, ficando para a Contratada o encargo de elaboração dos projetos básico e executivo.

A definição desse regime está no art. 6º, XXXII, da Lei nº 14.133/21:

XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar

obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (grifos nossos).

Destaque-se que, para além de transferir o risco de elaboração dos projetos para o setor privado (o contratado), a Administração Pública pode tirar algum proveito adicional desse tipo de contratação, pois, ao licitar com base em anteprojeto, fica alguma margem de melhoria e escolha de solução técnica²⁹ para o setor privado, aumentando o universo de licitantes e a possibilidade de inovações.

É indispensável, contudo, que o **anteprojeto contenha, de fato, todos os elementos de engenharia** previstos na Lei nº 14.133/21, conforme previsto no § 2º do art. 46:³⁰

§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei (grifos nossos).

Caso contrário, o projeto básico a ser elaborado pela Contratada pode partir de premissas irreais ou demandar adequações a ponto de distorcer os fundamentos originais e o próprio problema a ser resolvido.

Além disso, a Administração deve, após a elaboração do projeto básico pelo Contratado, avaliar sua adequação aos parâmetros do edital,³¹ sobretudo para alterações que reduzam a qualidade ou vida útil, tal como disposto no § 4º do art. 46:

§ 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 nossos).

O acompanhamento e a fiscalização desse regime seguem o mesmo racional da EPG, ou seja, subdivide-se a obra em eventos ou etapas e traça-se uma remuneração correspondente a cada uma delas, com base nos quantitativos e preços da planilha orçamentária da Contratada.

29. Método construtivo/rota tecnológica, naquilo em que o edital indicar ser uma “obrigação de resultado”.

30. Isso porque a escolha pela CI deve ser guiada por razões técnicas, e não por um pretensão trâmite acelerado, o que pode banalizar o regime.

31. A depender da complexidade do objeto e das alterações, o Contratante pode precisar de assessoramento técnico consultivo nessa etapa, razão pela qual, o ideal seria se fazer uma contratação separada para essa etapa.

Na CI, o edital **deve obrigatoriamente contemplar a matriz de riscos**,³² independentemente do valor estimado da contratação (VEC), conforme disposto no art. 22, §3º, da NLLC:

Art. 22, § 3º - Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (grifos nossos).

A matriz de riscos deve endereçar os riscos associados à escolha do projeto básico e alocá-los à Contratada:

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (grifos nossos).

Frise-se, ainda, que, na CI, quando o objeto abarcar desapropriações autorizadas pelo setor público, o edital e o contrato deverão antever as responsabilidades e os riscos, de forma objetiva, alocando os riscos de cada etapa na matriz de risco, conforme previsto no art. 46, § 4º, da Lei nº 14.133/21:

§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:

§ I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;

II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;

III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;

IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;

V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados (grifos nossos).

5.5. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA (CSI)

Criada originalmente na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16), a CSI prevê que a Administração Pública licita com base no projeto básico, mas o encargo de elaboração do projeto executivo é da Contratada.

32. O recomendado é que a matriz de riscos seja monetizada, com uma estimativa do custo esperado/em potencial para cada evento futuro e incerto (probabilidades vs. consequências financeiras), permitindo a incorporação de um risco customizado dentro do BDI e um VEC ajustado ao risco.

A definição desse regime está no art. 6º, XXXIII, da Lei nº 14.133/21:

*XXXIII - contratação semi-integrada: **regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (grifos nossos).***

O acompanhamento e a fiscalização desse regime seguem o mesmo racional da EPG, ou seja, subdivide-se a obra em eventos ou etapas e traça-se uma remuneração correspondente a cada uma delas, com base nos quantitativos e preços da planilha orçamentária da Contratada.

Na CSI, o edital **deve obrigatoriamente contemplar a matriz de riscos**, independentemente do VEC, conforme disposto no art. 22, §3º, da NLLC:

*Art. 22, § 3º - **Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (grifos nossos).***

Na CSI, os **riscos associados à escolha do projeto básico** pela Contratada serão de sua responsabilidade, conforme previsto no art. 22, § 4º, da Lei nº 14.133/21:

*Art. 22, § 4º **Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos (grifos nossos).***

Muito embora na CSI o projeto básico seja desenvolvido pela Administração Pública, e o projeto executivo, pela Contratada, o § 4º do art. 22 da NLLC prevê que os riscos decorrentes de fatos supervenientes, associados à escolha da solução de projeto básico pelo Contratado, deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos. É importante interpretar esse dispositivo junto ao § 5º do art. 46 da Lei nº 14.133/21, que permite à Contratada, mediante autorização prévia da Administração, alterar o projeto básico, sob pena de se entender, de forma equivocada, que qualquer risco atrelado ao projeto básico elaborado pela Administração, na CSI, é de responsabilidade da Contratada, e isso não é verdade:

*§ 5º **Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral***

pelos riscos associados à alteração do projeto básico (grifos nossos).

Caso haja necessidade de desapropriação, deve-se seguir o mesmo rito da CI, já explicada na subseção anterior.

5.6. FORNECIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ASSOCIADO (FPSA)

O FPSA é o único regime genuinamente novo no ordenamento jurídico, já que os demais já eram previstos na Lei nº 8.666/93, no RDC (Lei nº 12.462/11) ou na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16).

De acordo com o art. 6º, XXXIV, da Lei nº 14.133/21, o regime FPSA tem a seguinte definição:

XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado (grifos nossos).

Nesse tipo de regime, o prazo máximo deverá **corresponder à soma do prazo de fornecimento do objeto ou entrega da obra com o prazo de operação e manutenção**, não podendo ultrapassar 5 (cinco) anos, de acordo com o previsto nos arts. 113 e 107 da Lei nº 14.133/21, a seguir:

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes (grifos nossos).

Depreende-se da leitura dos dois artigos que o prazo máximo é de 10 anos. Além disso, é possível verificar que houve uma tentativa do legislador em reunir, em um único regime, características típicas de contratos de obras públicas com as de serviços contínuos.

É bem provável que esse regime seja utilizado quando a Administração Pública tenha dificuldade em realizar operação/manutenção de uma obra ou ativo, mas que, ao mesmo tempo, tal obra ou ativo não tenha envergadura suficiente para ser contratada via parceria público privada.

Por se tratar de um regime novo e pouco explorado, sua plena efetivação dependerá de regulamentação futura.

O quadro³³ a seguir consolida os principais aspectos do segundo conjunto de regimes:

REGIME	CARACTERÍSTICAS
CONTRATAÇÃO POR TAREFA	• Contratação de mão de obra ou de mão de obra e material • Pequenos trabalhos • Pintura, substituição de calhas, instalação de forros etc. • Contratação por preço certo
CONTRATAÇÃO INTEGRADA	• Administração licita com base no anteprojeto • Contratada elabora os projetos básico e executivo • Projeto Básico é submetido à Administração, para aprovação • Contratada executa obras e serviços de engenharia e realiza montagem e testes • Matriz de riscos é obrigatória no edital • Riscos de projeto básico são da Contratada • Acompanhamento por eventos/etapas, tal qual na EPG
CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA	• Administração licita com base no projeto básico • Contratada elabora projeto executivo • Caso queira, a Contratada pode reformular o projeto básico • Nesse caso, o projeto básico é submetido à Administração para aprovação • Nesse caso, o risco de alterações do projeto básico são da Contratada

33. Adaptado de: 1) BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 22 jul. 2025. 2) FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). Nova Lei de Licitações: destaques importantes – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação de obras e serviços de engenharia. Brasília, Advocacia-Geral da União, 2023.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1º jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 61 F (Edição Extra F), p. 2, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 19/2017 – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Processo nº 029.253/2016-0. Sessão: 18 jan. 2017. Brasília, DF: TCU, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO:19%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 80/2010 – Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Processo nº 025.219/2009-7. Sessão: 27 jan. 2010. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO%253A80%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 474/2005 – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Processo nº 003.671/2005-0. Sessão: 27 abr. 2005. Brasília, DF: TCU, 2005. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO:474%20ANOACORDAO:2005%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0%20. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 963/2024 – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 153, 3 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.153/2024 – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. Processo nº 007.499/2024-8. Sessão: 12 jun. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?NUMACORDAO%253A1153%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.587/2023 – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. Processo nº 001.127/2023-3. Sessão: 12 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO:1587%20ANOACORDAO:2023%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.977/2013 – Plenário. Relator: Valmir Campelo. Processo nº 044.312/2012-1. Sessão: 31 jul. 2013. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO%253A1977%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.265/2020 – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Processo nº 028.129/2020-2. Sessão: 26 ago. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO:2265%20ANOACORDAO:2020%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.291/2021 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo nº 000.910/2011-2. Sessão: 22 set. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/?NUMACORDAO%253A2291%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.923/2010 – Plenário. Relator: Walton Alencar Gomes. Processo nº 012.238/2005-2. Sessão: 3 nov. 2010. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO%253A2923%2520ANOACORDAO%253A2010%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). Resolução nº 1.137, de 27 de abril de 2023. Dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de obras e serviços de rotina. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 74-76, 5 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Manual de obras e serviços de engenharia do TCESP: aspectos técnicos. São Paulo: TCESP, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Anteprojeto de engenharia – OT IBR 006/2016. Florianópolis: Ibraop, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Projeto executivo – OT IBR 008/2020. Florianópolis: Ibraop, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Projeto básico – OT IBR 001/2006. Florianópolis: Ibraop, 2006.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). Nova Lei de Licitações: destaques importantes – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Edições Câmara, 2023.

PALAVÉRI, Marcelo. Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios. 2. ed. Leme, SP: Mizuno, 2023. v. 1.

COORDENADORA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

AUTORIA:

William Nascimento Tavares. Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Advogado. MBA em Gestão de Projetos de Parcerias Público-Privadas pelo Ibmec. Pós-Graduado em Infraestrutura de Transportes pelo programa MIT-Portugal. Membro do IBDiC. Trabalhou no setor privado na área de planejamento e orçamentos de obras de infraestrutura, residenciais e industriais. Atualmente, trabalha em uma empresa pública federal, com financiamento a obras públicas de infraestrutura e concessões.

COLABORADORES:

Beatriz Vidigal Xavier da Silveira Rosa

Carlos Eduardo Stefen Elias

Karine Cotelesse Monteiro Shibata

Pedro Paulo Lopes Magnabosco

CADERNO TÉCNICO 3

ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

1. INTRODUÇÃO

O presente Caderno Técnico propõe-se a destacar o que está previsto na legislação brasileira, em especial na Lei nº 14.133/21 e na Lei Complementar nº 123/06, a respeito da participação das microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) nos processos licitatórios e na consequente execução de obras públicas.

Além disso, o presente Caderno Técnico pretende apontar as regras que estão previstas nas referidas leis e que podem ser aplicadas de forma eficaz nas licitações de obras de pequeno porte, levando em consideração as particularidades desse segmento e as dificuldades enfrentadas pelas MEs e EPPs, destacando as regras de preferência de contratação dessas empresas, os benefícios e as obrigações das empresas enquadradas nesses dois perfis.

Para facilitar o entendimento e evitar repetições, são importantes as seguintes ressalvas:

- A Lei nº 14.133/2021 também será tratada ao longo deste Caderno Técnico como NLLC ou Nova Lei de Licitações e Contratos.
- A Lei Complementar nº 123/2006 também será tratada como LC nº 123/2006 ou como Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.
- Microempreendedor individual também será referenciado como MEI, assim como microempresa como ME e empresa de pequeno porte como EPP.
- Os valores mencionados no corpo deste Caderno Técnico poderão variar ao longo dos anos, razão pela qual é importante sempre consultar o limite máximo de faturamento anual para os enquadramentos previstos na legislação citada neste Caderno Técnico.³⁴

³⁴ O Decreto nº 12.343/2024 atualizou no final do ano os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. IMPORTANTE: a cada ano é publicado um novo decreto.

2. ORIGEM CONSTITUCIONAL DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

De acordo com a Constituição Federal (alínea “d” do inciso III do art. 146), cabe à Lei Complementar a “definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239”.

Assim, atendendo à determinação constitucional, foi promulgada a Lei Complementar nº 123/2006, instituindo o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

A Lei Complementar nº 123/2006, apesar de versar de forma predominante sobre temas de natureza tributária, também dispõe a respeito de outras áreas do direito, entre elas a do Direito Administrativo, trazendo disposições sobre licitações públicas, que é a parte que interessa a este Caderno Técnico.

A norma anterior de licitações (Lei nº 8.666/93) não previa tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, razão pela qual seguia-se o que estava previsto na Lei Complementar nº 123/2006. Contudo, com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), novos regramentos foram destinados a essas empresas, os quais também serão abordados neste Caderno Técnico.

3. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Como mencionado anteriormente, além da Lei Complementar nº 123/2006, a Lei nº 14.133/2021 passou a reger o processo licitatório das micro e pequenas empresas, trazendo novas regras e princípios a serem seguidos nas contratações públicas, fornecendo tratamento diferenciado e simplificado a essas empresas.

ATENÇÃO: o tratamento diferenciado e simplificado para tais empresas nos processos licitatórios não conflita com o princípio da isonomia, uma vez que, de acordo com esse princípio, os iguais devem ser tratados de forma igual e os desiguais, de forma desigual, sendo que a própria Constituição Federal concede tratamento diferenciado e o TCU³⁵ tem validado essa prerrogativa.³⁶

Para facilitar o entendimento, serão destacadas a seguir, de forma separada, as regras previstas na Lei Complementar nº 123/2006 das novas regras trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

35. Vide Acórdão nº 1.231/2008 – Plenário. Relator: Guilherme Palmeira.

36. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 45-46.

3.1. REGRAS EXISTENTES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

O Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte dispõe sobre normas gerais para o tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas nos processos licitatórios, inclusive quanto à preferência na aquisição de bens e serviços, nos artigos 42 a 49.

3.1.1. Enquadramento para fins licitatórios

ATENÇÃO: para fins da LC nº 123/2006, considera-se:

a) **MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)** – o empresário individual, devidamente registrado, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00,³⁷ optante pelo SIMPLES NACIONAL e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista no artigo 18-A da LC nº 123/2006.

b) **MICROEMPRESA (ME)** – o empresário,³⁸ a pessoa jurídica ou a ela equiparada, devidamente registrado,³⁹ que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (art. 3º, inc. I).

c) **EMPRESA DE PEQUENO PORTE (EPP)** – o empresário, a pessoa jurídica ou a ela equiparada, devidamente registrado, que aufera, em cada ano-calendário, a receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (art. 3º, inc. II).

CUIDADO: NÃO SE BENEFICIAM DO TRATAMENTO DIFERENCIADO (§4º do art. 3º) da Lei Complementar nº 123/2006 as pessoas jurídicas que, mesmo se enquadrando nos limites legais da receita bruta anual,⁴⁰ sejam enquadradas em uma das situações a seguir:

a) de cujo capital participe outra pessoa jurídica (i.e., que tenha outra pessoa jurídica como sócia);

b) que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;

c) de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento diferenciado nos termos da LC nº 123/2006, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de R\$ 4.800.000,00;

37. Esse valor não é atualizado desde 2018. Existem alguns Projetos de Lei tramitando no Congresso que visam a ampliar o limite de faturamento máximo do MEI, porém, até a publicação deste Caderno Técnico, o limite de faturamento estava limitado a R\$ 81.000,00.

38. O tratamento diferenciado da LC nº 123/2006 não alcança o EMPRESÁRIO, profissional liberal ou trabalhador autônomo que exerça atividade de natureza intelectual, científica ou artística, ainda que com concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão de alguma forma constituir elemento de empresa.

39. Na Junta Comercial ou no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

40. Para MICROEMPRESA ou EMPRESA DE PEQUENO PORTE receber o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas licitações, o enquadramento se dará levando em consideração as regras do art. 3º e as situações de não enquadramento do §4º do art. 3º da LC nº 123/2006, bem como os valores em vigência no momento do enquadramento.

d) cujo titular ou sócio participe com mais de 10% do capital de outra empresa não beneficiada pela LC nº 123/2006, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de R\$ 4.800.000,00;

e) cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de R\$ 4.800.000,00;

f) constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo;

g) que participe do capital social de outra pessoa jurídica;

h) que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;

i) resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;

j) constituída sob a forma de sociedade por ações;

k) cujos titulares ou sócios guardem, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade.

OBSERVAÇÃO: não há obrigatoriedade, de acordo com a LC nº 123/2006, de que as micro e pequenas empresas sejam optantes pelo SIMPLES NACIONAL para poderem usufruir dos benefícios do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte no âmbito dos processos licitatórios, ou seja, a empresa pode ser enquadrada como micro e pequena empresa para fins licitatórios, mas não estar gozando do SIMPLES NACIONAL.

3.1.2. E o que esses artigos da LC nº 123/2006 preveem quanto ao processo licitatório?

3.1.2.1 Da regularidade fiscal e trabalhista

- que a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato (art. 42);

- que as microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição (art. 43), ou seja, os documentos comprovadores

de regularidade fiscal e trabalhista da ME e da EPP devem constar no envelope de habilitação, mesmo que exista restrição, sob pena de inabilitação da licitante;

- que havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista e sendo a microempresa ou a empresa de pequeno porte vencedora do certame, esta terá prazo de 5 (cinco) dias úteis⁴¹ para regularizar a documentação, mediante pagamento ou parcelamento do débito antes da assinatura do contrato (§1º, art. 43);

- a não regularização da documentação, dentro do prazo concedido pela Administração Pública, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo de sanções, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes para assinatura do contrato ou revogar a licitação (§2º, art. 43).

ATENÇÃO: de acordo com a LC nº 123/2006, as micro e pequenas empresas podem participar das licitações sem estarem regulares do ponto de vista fiscal e trabalhista. **A comprovação da regularidade fiscal e trabalhista só será exigida da licitante vencedora, na assinatura do contrato**, portanto, recomenda-se que a empresa licitante providencie a regularidade o quanto antes.

OBSERVAÇÃO: na hipótese de a micro ou pequena empresa NÃO REGULARIZAR A DOCUMENTAÇÃO FISCAL, uma parte da doutrina tem entendido que a ela será aplicada a regra do §5º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021, que prevê que a falta de regularização implica descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando a empresa faltante às penalidades legalmente estabelecidas (advertência, multa, impedimento de licitar ou contratar e declaração de inidoneidade) e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.⁴²

ATENÇÃO: o Plenário do TCU decidiu, com base no princípio da “preservação da execução contratual, que obsta a contratação de licitantes cuja situação financeira não seja proporcional ao objeto licitado”, que, para participação em licitação regida pela Lei 14.133/2021, o microempreendedor individual (**MEI**), ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial (art. 1.179, § 2º, do Código Civil), **deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o referido balanço e as demais demonstrações contábeis** (art. 69, inciso I, e art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021; Acórdão 2.586/2024 – Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz).⁴³

41. De acordo com o §1º do art. 43 da LC nº 123/2006, o termo inicial do prazo de 5 (cinco) dias úteis corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da Administração Pública.

42. De acordo com Sidney Bittencourt (2022, p. 82), no livro A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas, “É de se alertar para dois aspectos de vital importância: a) a sanção pecuniária (multa) só poderá ser aplicada se no instrumento convocatório constar, de forma explícita, essa possibilidade, com indicação precisa do percentual sobre o valor proposto; b) a Administração não pode releva aplicação da penalização, por não ser lícito ao administrador público abrir mão de direito do Estado”.

43. O Plenário do TCU apreciou pedido de reexame interposto pela União contra o Acórdão 133/2022 – Plenário, que considerara parcialmente procedente representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão eletrônico promovido pelo CINDACTA II e expedira ciência nos seguintes termos: “para participação em licitação pública, regida pela Lei 8.666/1993, o MEI [microempreendedor individual], mesmo que esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, deverá apresentar, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, o referido balanço e as demonstrações contábeis do último exercício social, conforme previsto no art. 31, inciso I, da Lei de Licitações”. A União, entre outros argumentos, alegou que a exigência de

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:⁴⁴

- As micro e pequenas empresas terão de demonstrar para o órgão licitante o seu enquadramento desde o início do processo licitatório e a tempo de a Administração Pública poder lhe conceder o tratamento diferenciado da LC nº 123/2006.

- Findo o certame e sendo (a ME ou a EPP) declarada vencedora, será verificada a documentação fiscal e trabalhista. **NÃO CABE RECURSO QUANDO DA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS PELAS ME OU EPP.**

- “[...] caso um concorrente acredite que houve qualquer irregularidade na apresentação da documentação regularizada pela ME ou EPP (não apresentação, concessão de prazo além do legal etc.), poderá ingressar com uma representação na própria Administração”.⁴⁵

- Estando irregular(es), a licitação será suspensa (tratamento diferenciado para as MEs e EPPs) e será concedido prazo de 5 dias úteis, prorrogáveis pelo mesmo prazo, para a licitante vencedora regularizar a documentação, pagar ou parcelar o débito e emitir as certidões negativas ou positivas com efeitos de negativa.

elaboração de balanço patrimonial por MEI, para participação em licitação, implicaria ônus considerável, haja vista a dispensa prevista no art. 1.179, § 2º, c/c o art. 970 do Código Civil e no art. 68 da Lei Complementar 123/2006, inviabilizando sua participação em compras públicas. Ademais, sustentou que seria contraditório a lei dispensar o MEI da elaboração de balanço patrimonial para seu funcionamento, mas a exigir para contratação com o Poder Público. Diante disso, pleiteou a insubsistência da ciência impugnada, ou, subsidiariamente, sua conversão em recomendação, a fim de possibilitar a construção coletiva da solução para o achado. Em sua instrução, a unidade instrutiva pontuou que “as hipóteses de dispensa de apresentação da documentação comprobatória da qualificação econômico-financeira se encontram elencadas no art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 70, III, da Lei 14.133/2021, correspondentes a licitações de menor repercussão financeira e, portanto, correlacionadas com a participação de MEI, ante sua baixa materialidade”. E, levando em consideração que o microempreendedor individual está restrito a uma receita bruta anual de R\$ 81.000,00, “mostra-se proporcional a exigência de que apresente balanço patrimonial para participar de licitação cujo compromisso a ser assumido atinja soma superior ao mencionado permissivo legal e, por conseguinte, ultrapasse a capacidade financeira presumida de um microempreendedor individual”. A unidade instrutiva invocou, ainda, o princípio da “preservação da execução contratual, que obsta a contratação de licitantes cuja situação financeira não seja proporcional ao objeto licitado”, concluindo que seria desproporcional dispensar o MEI da apresentação de balanço patrimonial para contratações de valor superior à sua capacidade econômica, pois submeteria o órgão contratante ao risco de o objeto não ser executado. Em seu voto, o relator destacou que “o atual Estatuto das Licitações, Lei 14.133/2021, prevê expressamente em seu art. 70, inciso III, quando poderá ser dispensada a apresentação da documentação comprobatória de habilitação econômico-financeira”, destacando que a “exceção prevista na referida regra dirige-se a objetos de baixa materialidade econômica, logo, passíveis de fornecimento por microempreendedores individuais, o que demonstra sua plena compatibilidade com o tratamento favorecido reclamado pela norma constitucional”. No entanto, ele ponderou que “a extensão generalizada da dispensa dessa documentação, a licitações de qualquer valor, como pleiteia o recorrente, não apenas colidiria com o texto legal, mas também importaria riscos desproporcionais à Administração Pública, como bem retratado pela unidade instrutiva”. Com essas considerações e incorporando às suas razões de decidir a manifestação da unidade técnica, o relator refutou os argumentos da recorrente. Contudo, tendo em vista a revogação superveniente das leis que regulamentavam as contratações públicas, especificamente as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, o ministro votou por dar provimento parcial ao recurso, de modo a ajustar a ciência aos artigos correspondentes da Lei nº 14.133/2021. Acolhendo o voto do relator, o Plenário alterou o dispositivo recorrido, dando-lhe a seguinte redação: “9.3. dar ciência à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA II que para participação em licitação pública, regida pela Lei 14.133/2021, o MEI, mesmo que esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, deverá apresentar, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, o referido balanço e as demonstrações contábeis do último exercício social, exceto nas hipóteses previstas pelo art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021”.

44. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 77.

45. Comentário de Marcus Alcântara, citado por Sidney Bittencourt no livro A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas, na página 78.

- Nas licitações tradicionais, quando delas participarem micro e pequenas empresas, a fase de habilitação poderá ser desdobrada em duas etapas: 1ª) de abertura dos envelopes de todos os licitantes e 2ª) de verificação da documentação fiscal e trabalhista da licitante vencedora.

- A NLLC estabeleceu um novo procedimento com relação à regularidade fiscal das empresas licitantes, incluindo as micro e pequenas empresas, ao prever no inciso III do art. 63 que, na fase de habilitação, em qualquer caso, serão exigidos os documentos relativos a tal regularidade somente depois do julgamento das propostas e apenas do licitante mais bem classificado.

- De acordo com o §2º do art. 4º do Decreto Regulamentar nº 8.538/2015, o prazo para regularização fiscal começa a contar a partir: a) da divulgação do resultado da fase de habilitação, no pregão e no RDC sem inversão de fases, ou b) da divulgação do resultado do julgamento das propostas nas modalidades de licitação previstas na NLLC ou no RDC com a inversão de fases.

3.1.3. Dos critérios de desempate

- Como critério de desempate, as microempresas e empresas de pequeno porte têm preferência de contratação, desde que as propostas apresentadas pelas MEs ou EPPs nos pregões sejam até 5% superior ao melhor preço e, para as demais modalidades de contratação, sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada (art. 44 e §§ 1º e 2º).

- Ocorrendo o empate: (i) a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado; (ii) não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma anterior, serão convocadas as remanescentes, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; ou, (iii) no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos percentuais acima mencionados (5% para pregão e 10% para as demais modalidades), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar a melhor oferta (art. 45).

- Na hipótese da não contratação na forma acima prevista, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame (§1º, art. 45).

- O desempate somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte (§2º, art. 45).

- No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão (§3º, art. 45)

ATENÇÃO: o art. 60 da Lei nº 14.133/2021 trata dos critérios de desempate no caso de empate entre duas ou mais propostas, contudo, esses critérios da NLLC NÃO SE APLICAM às MEs e EPPs.

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:

- Havendo participação de micro ou pequenas empresas com outras empresas não enquadradas como ME ou EPP, o art. 44 da LC nº 123/2006 estabelece um critério diferenciado de desempate nas licitações públicas, independentemente da modalidade adotada, quando delas participarem micro e/ou pequenas empresas, será assegurada a elas a preferência na contratação, caso empatem com empresas não enquadradas como ME ou EPP.

- Apesar de a LC nº 123/2006 não fazer menção expressa aos tipos/critérios de licitações a que se aplicam o direito de preferência previsto no art. 44 da LC nº 123/2006, **em termos práticos**, só é possível se assegurar o direito de preferência à contratação das micro e pequenas empresas ao tipo de licitação de “menor preço”, uma vez que nos certames dos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” seria não usual, já que eles exigem avaliação técnica e econômica diferenciada e no tipo “maior lance” pode ser inviável, tendo em vista que nesse tipo a Administração Pública vende em vez de adquirir.⁴⁶

3.1.4. Dos procedimentos para o desempate

- O art. 45 da LC nº 123/2006 prevê os procedimentos a serem seguidos para o desempate nas licitações que tenham a participação de micro e pequenas empresas. Esses procedimentos só serão aplicáveis quando a melhor oferta inicial não for de micro ou pequena empresa, pois na hipótese de uma ME ou uma EPP ter apresentado a melhor oferta ela será considerada a vencedora do certame, encerrando-se a licitação.

- Os procedimentos para desempate são:⁴⁷

- a) as propostas deverão ser apresentadas com base no edital, classificando-se em primeiro lugar a de menor valor;

- b) caso duas ou mais propostas alcancem o primeiro lugar, ofertando o menor preço, serão avaliados os seguintes critérios:

- b.1) se apenas uma for ME ou EPP, esta terá preferência na contratação;

- b.2) se apresentadas por duas ou mais micro e/ou pequenas empresas, em conjunto com uma ou mais empresas sem o enquadramento, o desem-

46. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 88-89.

47. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 92-93.

pate será feito por meio de sorteio entre as micro e pequenas empresas, nesse caso, a sorteada terá que oferecer uma nova oferta melhor;

b.3) se a proposta classificada em primeiro lugar não for de uma ME ou de uma EPP e houver propostas de empresas nessa categoria com valores até 10% maior que a ofertada pelo primeiro lugar, essas empresas terão direito, em ordem crescente de classificação pelo valor proposto, de ofertar um preço inferior ao apresentado pela primeira colocada. Na hipótese desse procedimento não lograr êxito, serão convocadas as licitantes enquadradas para apresentarem preço inferior ao ofertado pela primeira colocada, até se chegar na licitante vencedora;

- se as licitantes enquadradas como micro e pequenas empresas não exercerem a faculdade de ofertar proposta inferior à proposta oferecida pela empresa não enquadrada ou, mesmo que ofereçam, não venham a ser contratadas por qualquer motivo jurídico (p. ex., serem desclassificadas), o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora da licitação;

- se a licitação for na modalidade pregão, a micro ou pequena empresa melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta, no prazo máximo de 5 minutos, após o encerramento dos lances.

OBSERVAÇÃO: havia uma discussão na doutrina e na jurisprudência a respeito do destinatário do prazo de 5 minutos previsto no § 3º do art. 45 da LC nº 123/2006, se esse prazo era para o pregoeiro convocar a micro ou pequena empresa ou se para a ME/EPP apresentar nova proposta, mas o § 6º do art. 5º do Decreto Regulamentador nº 8.538/2015 dirimiu essa dúvida, ao prever que o prazo é para o pregoeiro, “no caso do pregão, após o encerramento dos lances, **a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de cinco minutos** por item em situação de empate, sob pena de preclusão”.

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: a nova proposta prevista no § 3º do art. 45 da LC nº 123/2006 deve se dar em forma de um novo lance. Quando houver empate e as propostas vencedoras forem de micro ou pequenas empresas, deve ser adotado o sorteio entre elas; no caso de pregão, a licitante que tenha formulado o lance com antecedência terá a preferência na contratação.

3.1.5. Da necessidade de solicitar o desenquadramento

- Cabe ao licitante solicitar o seu desenquadramento da condição de micro-empresa ou empresa de pequeno porte, quando ultrapassar os limites de faturamento anual estabelecidos no art. 3º da LC nº 123/2006, sob pena de ser declarado, nos termos do §1º do art. 13 do Decreto nº 8.538/2015, inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública, sem prejuízo da aplicação das demais sanções, caso usufrua ou tente usufruir indevidamente dos benefícios previstos no referido Decreto (regulamentador da LC nº 123/2006).

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: há entendimento do TCU no sentido de que a empresa que se utiliza indevidamente (uma vez que não se enquadra mais como ME ou EPP) do benefício do desempate previsto no art. 44 da LC nº 123/2006 deve ser declarada inidônea para participar de licitações públicas.⁴⁸

3.1.6. Da possibilidade das micro e pequenas empresas participarem de licitações em consórcio

• O tratamento diferenciado previsto no Decreto nº 8.538/2015 também se aplica aos consórcios formados exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte, desde que a soma das receitas brutas anuais não ultrapasse o limite legal (R\$ 4.800.000,00, previsto no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006).

3.1.7. Possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial

A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial⁴⁹ (art. 46).

ATENÇÃO: A emissão do título de crédito só pode ocorrer após a concretização da Despesa Pública. A Despesa Pública, de acordo com a Lei nº 4.320/64 só se concretiza após a realização de três atos: empenho, liquidação e pagamento. A Lei nº 4.320/64 prevê que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição” (art. 58), já “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63).⁵⁰ Com relação ao pagamento da despesa, este “só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (art. 62), sendo que “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determi-

48. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.101/2011 – Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Processo nº 019.543/2010-7. Sessão: 10 ago. 2011. Brasília, DF: TCU, 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A2101%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

49. Essa cédula de crédito deverá ter como parâmetro as cédulas de crédito comercial, previstas na Lei nº 6.840/80 e no Decreto-Lei nº 413/69.

50. Segundo os §§ 1º e 2º da Lei nº 4.320/64, a verificação, para fins de liquidação consiste em:

“§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.”

nando que a despesa seja paga.” (art. 64). “**Assim, somente após a ocorrência da emissão do empenho** (originando o documento ‘nota de empenho’, com indicação do nome do credor, a especificação e a importância da despesa) **e da liquidação da despesa** (com verificação cautelosa e todos os quesitos mencionados), **é que poderá ser emitida a cédula de crédito empresarial**, com o obrigatório interregno de 30 dias corridos, contados a partir da data da efetiva liquidação”.⁵¹

OBSERVAÇÃO: Além da emissão de título de crédito, as empresas que possuem contratos públicos ativos com órgãos da Administração Pública podem solicitar a antecipação de crédito, no valor máximo de 70% do que elas ainda têm a receber, por meio do AntecipaGov, um programa de antecipação de recebíveis do Governo Federal.⁵²

4. TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica (art. 47 da LC nº 123/2006).

ATENÇÃO: para que se possa aplicar o regime diferenciado, o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte prevê que se faz necessária a presença, simultânea, destes três fatores: (i) promoção do desenvolvimento econômico e social local; (ii) ampliação da eficiência das políticas públicas; e (iii) incentivo à inovação tecnológica.

OBSERVAÇÃO: é importante observar que a implementação do tratamento diferenciado previsto no art. 47 da LC nº 123/2006 exige a promulgação de decreto regulamentar; no caso da União, já existe decreto regulamentador (Decreto nº 8.538/2015), mas, para os demais entes federativos, é necessária a existência de norma legal regional (Estadual ou Municipal, a depender do órgão licitante), prevendo as condutas licitatórias dispostas no art. 48 da LC nº 123/2006.

4.1. NO QUE CONSISTE O TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS? (ART. 48 DA LC Nº 13/2006)

• **LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA AS MES E EPPS:** a Administração Pública deve realizar processos licitatórios destinados exclusivamente à participação

51. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 105-106.

52. Para saber mais como funciona o Programa AntecipaGov acesse o site <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>.

de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

ATENÇÃO: a nova redação do inc. I do art. 48 da LC nº 123/2006 dada pela LC nº 147/2017 prevê, de forma impositiva, que a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de ME e de EPP nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00. Ou seja, as contratações únicas de até R\$ 80.000,00 devem ser destinadas exclusivamente às micro e pequenas empresas, assim como as contratações “conjuntas” de itens (constantes de um único processo licitatório), quando cada “item” não ultrapasse R\$ 80.000,00, também serão exclusivas a esse grupo, reafirmando a Orientação Normativa AGU nº 47/2017 da Advocacia Geral da União.

OBSERVAÇÃO: a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos “manteve essa linha de conduta, com a utilização do critério de julgamento por itens, determinando a adoção do Princípio do Parcelamento previsto no art. 40, V, b”.⁵³

• **POSSIBILIDADE DE EXIGIR A SUBCONTRATAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRE-SAS EM LICITAÇÕES SUPERIORES A R\$ 80.000,00:** incluir nos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços a exigência de os licitantes subcontratarem microempresas ou empresas de pequeno porte, destinando os empenhos e pagamentos diretamente a essas empresas que tenham sido subcontratadas.⁵⁴

• **OBRIGATORIEDADE DO FRACIONAMENTO DE ATÉ 25% DO OBJETO LICITADO PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível,⁵⁵ cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

ATENÇÃO: de acordo com o inc. III do art. 49 da LC nº 123/2006, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não pode ser desvantajoso para a Administração e, principalmente, representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: há entendimento do TCU no sentido de que a aplicação da cota de 25% destinada à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte em certames para aquisição de bens de natureza divisível não está limitada à importância de R\$ 80.000,00 prevista no inc.

53. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 115.

54. A hipótese de subcontratação, da destinação do empenho e do pagamento direto para as micro e pequenas empresas contratadas também tem previsão em outros ordenamentos jurídicos: art. 7º do Decreto regulamentador federal nº 8.538/2015; §2º do art. 5º da Lei nº 11.079/2004 e art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

55. Essa cota de 25% não se aplica a contratações de serviços ou de obras.

I do art. 48 da LC nº 123/2006, o que é uma incoerência, pois a cota reservada pode ultrapassar esse valor, a depender do valor total da licitação (Acórdão nº 1.819/2018 – Plenário – Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Nesse mesmo sentido é o Parecer DECOR nº 21/2020 da Advocacia-Geral da União.

OBSERVAÇÃO: é importante destacar que, de acordo com o §1º do art. 13 do Decreto nº 8.538/2015, as micro e pequenas empresas têm obrigação de solicitar seu desenquadramento dessa condição especial no ano seguinte ao ano fiscal em que ultrapassarem o limite de faturamento estabelecido no art. 3º da LC nº 123/2006. As contratações feitas quando elas ainda estavam enquadradas como ME e EPP prevalecem até o término do prazo contratual.

- **BENEFÍCIOS ESTABELECENDO PRIORIDADE PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:** estabelecer prioridade na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:

[...] o legislador, no afã de buscar incrementar a economia local, sob o pretexto de fomentar o desenvolvimento econômico e social do âmbito municipal e regional, admitiu um percentual que violenta o Princípio da Isonomia. A questão já foi, inclusive, analisada pelo TCU, o qual observou que nas licitações exclusivas para pequenas empresas não se deve restringir o universo de participantes àquelas sediadas no estado em que estiver localizado o órgão ou a entidade licitante (Acórdão nº 2.957/2011 – Plenário).⁵⁶

ATENÇÃO: a hipótese do §3º do art. 48 da LC nº 123/2006 conflita com a regra da letra “b” do inc. I do art. 9º da NLLC, que veda o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes, sem contar que a adoção da regra do §3º do art. 48 da LC nº 123/2006 pode criar uma categoria de contratação privilegiada entre as próprias micro e pequenas empresas, violando o princípio da isonomia, razão pela qual se deve avaliar caso a caso se vale a pena a adoção dessa regra, que é facultativa.

4.2. HIPÓTESES DE EXCLUSÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME/EPP

Não se aplica o tratamento diferenciado e simplificado nas seguintes situações quando (art. 49 da LC nº 123/2006):

56. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 127.

- Não houver no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e que sejam capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

ATENÇÃO: o inc. II do art. 49 da LC nº 123/2006:

[...] não vinculou o número mínimo de três fornecedores competitivos à participação no certame, mas à capacidade de cumprimento das exigências estabelecidas no instrumento convocatório, o que, em tese, “parece permitir a utilização das regras excludentes e limitadoras da competitividade [...], mesmo que não exista interesse de tais microempresas capazes, em participar da competição, deixando de apresentar propostas”.⁵⁷

- Não for vantajoso para a Administração Pública.
- Representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.
- Nas hipóteses de dispensa de licitação, ou seja, quando a licitação for dispensável ou inexigível, excetuando-se as hipóteses nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte.⁵⁸

ATENÇÃO: esta última regra trata das chamadas “**contratações diretas**”, previstas, anteriormente, nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 e, agora, nos arts. 72 a 75 da Lei nº 14.133/2021. Merece destaque a exceção inserida pela LC nº 147/2014 no inc. IV do art. 49 da LC nº 123/2006, no que diz respeito às dispensas tratadas pelos incs. I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, que tratam das contratações diretas em função dos baixos valores dos objetos pretendidos pela Administração. Nesses casos, a compra deverá ser feita preferencialmente de micro e pequenas empresas, aplicando-se a regra do inc. I do art. 48 da LC nº 123/2006.

No que interessa ao tema, o art. 75 da NLLC prevê que a dispensa de licitação será de até R\$ 125.451,15 para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 62.725,57 para o caso de outros serviços e compras:

[...] *Art. 75. É dispensável a licitação:*

I – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

57. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 133.

58. Na prática, a hipótese de dispensa da licitação prevista no inc. II do art. 75 da NLLC se confunde com a hipótese de licitação exclusiva para as micro e pequenas empresas prevista no inc. I do art. 48 da LC nº 123/2006, uma vez que a dispensa de realização de licitação prevista na Lei nº 14.133/2021 para contratações de serviços e compras envolve a contratação de valores inferiores a R\$ 54.020,41 (cf. Decreto nº 10.922/2021) e as licitações exclusivas para as micro e pequenas empresas previstas na LC nº 123/2006 envolvem contratações de até R\$ 80.000,00.

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,57 (sessenta e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e sete centavos), no caso de outros serviços e compras [...].

ASPECTOS PRÁTICOS E O TRATAMENTO DIFERENCIADO DO PROCESSO LICITATÓRIO ENVOLVENDO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: a AGU, por meio do despacho nº 00121/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, aprovou a Nota nº 07/2024/DECOR/CGU/AGU, que opina pela inaplicabilidade da Orientação Normativa AGU nº 10/2009 aos procedimentos de dispensa de licitação regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, em razão da previsão do § 1º do art. 75,⁵⁹ que define expressamente que **a apuração dos valores das dispensas licitatórias deve ser feita com base no exercício financeiro, independentemente do prazo de duração do contrato administrativo.**

Essas são as regras previstas no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte a respeito dos processos licitatórios e da contratação pública.

A seguir, serão destacadas as regras previstas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a respeito das microempresas e empresas de pequeno porte.

5. REGRAS EXISTENTES NA LEI Nº 14.133/2021

5.1. ACOLHIMENTO E RATIFICAÇÃO DOS ARTS. 42 A 49 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 PELA NLLC

A primeira regra que vale destaque é a do art. 4º, que acolhe e ratifica expressamente as regras dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ao prever que “aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”.

No entanto, o próprio artigo 4º da NLLC, em seus parágrafos, excetua a aplicação dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006, ao prever que tais regras não se aplicam nos seguintes casos:

- Nas aquisições de bens ou contratação de serviços em geral, com relação ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
- Nas contratações de obras e serviços de engenharia, quando as licitações tenham valor estimado superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

59. O §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 prevê que:

“§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade”.

- Os benefícios do tratamento diferenciado e simplificado só podem ser aplicados às micro e pequenas empresas que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

- Os limites acima valem por 1 ano; nas contratações com prazo superior a 1 ano, será considerado o valor anual para aplicação dos benefícios de tratamento diferenciado e simplificado.

OBSERVAÇÃO: o valor total da receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, até a publicação deste Caderno Técnico, é de R\$ 4.800.000,00 (limite para o enquadramento no SIMPLES NACIONAL). A Lei Complementar nº 123/2006 não tinha essa limitação trazida pela NLLC, que, de maneira indireta, limitou a aplicação do regime diferenciado apenas para contratações públicas de até R\$ 4.800.000,00.

CUIDADO: a limitação de valor, nas aquisições de bens ou nas contratações de serviços gerais, é por ITEM, de modo que se o certame versar sobre mais de um item, a adoção da limitação deverá considerar os valores de cada um dos itens.⁶⁰

ATENÇÃO: alguns doutrinadores entendem que as regras dos §§ 1º e 2º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 são inconstitucionais, pois afrontam o direito de:

[...] acesso das pequenas empresas às licitações públicas, pois excluem o tratamento privilegiado na hipótese do valor estimado do item da contratação ultrapassar o teto estabelecido para a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (R\$ 4.800.000,00) sem que a receita bruta da empresa alcance esse valor quando da licitação e ainda sem saber se ela sagrar-se-á vencedora da competição.⁶¹

5.2. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO POR MEIO DE CONSÓRCIO

O art. 15 elenca normas para que as pessoas jurídicas possam participar de licitações por intermédio da constituição de consórcios, salvo a vedação justificada no processo licitatório,⁶² ou seja, a Administração Pública, no momento da elaboração do edital licitatório, deverá avaliar se será permitida a participação no certame de empresas consorciadas e, em caso de vedação, justificá-la.

60. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 49.

61. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 51.

62. BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 20.

ATENÇÃO: o §1º do art. 15 da NLLC prevê que o edital deverá estabelecer para o consórcio, para fins de habilitação econômico-financeira, um acréscimo de 10 a 30% sobre o valor exigido de licitante individual. Esse acréscimo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas.

5.3. CRITÉRIO DE DESEMPATE

O critério de desempate previsto no art. 60 da Nova Lei de Licitações e Contratos, de acordo com o §1º do referido artigo, não se aplica às microempresas e às empresas de pequeno porte, prevalecendo as regras de desempate previstas no art. 44 da LC nº 123/2006.

5.4. USO DO PMI PELAS STARTUPS (MEI, ME E EPP)

De acordo com o art. 81 da Lei nº 14.133/21:

[...] a Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.

A NLLC traz, de forma inovadora, a possibilidade de uso do PMI pelas startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto (§4º do art. 81).

5.5. ALTERAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O § 1º do art. 141 da NLLC permite a alteração da ordem cronológica dos pagamentos pela Administração Pública, mediante prévia justificativa e posterior comunicação aos órgãos de controle, quando o pagamento for realizado a microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais, entre outros.

6. CONCLUSÃO

O regramento destinado à participação das microempresas e das empresas de pequeno porte nos processos licitatórios está basicamente concentrado nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ratificado pelo art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, traz em seu bojo apenas os artigos anteriormente destacados com menção expressa às microempresas e empresas de pequeno porte, que reforçam o tratamento diferenciado e simplificado previsto do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

Portanto, recomenda-se aos órgãos licitantes e aos empresários os seguintes cuidados:

- atenção às regras de enquadramento dos microempreendedores individuais, das microempresas e das empresas de pequeno porte;
- atenção ao momento do desenquadramento da empresa como MEI, ME ou EPP, para não correr o risco de ser declarado inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública, sem prejuízo de sofrer outras sanções;
- atenção aos critérios de adoção do tratamento diferenciado para esses tipos de empresas, pois nem toda pessoa jurídica, ainda que enquadrada como MEI, ME ou EPP, terá direito ao tratamento diferenciado nos processos licitatórios;
- os critérios e procedimentos de desempate nos processos licitatórios são diferenciados para o MEI, a ME e a EPP;
- o MEI, a ME e a EPP podem participar do processo licitatório em consórcio;
- o tratamento diferenciado para essas empresas deve seguir determinadas regras e procedimentos;
- a contratação direta prevista no art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve levar em consideração o exercício financeiro para fins de apuração dos valores para dispensa da licitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Sidney. A Nova Lei de Licitações Públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas: comentários aos artigos específicos sobre licitações públicas contemplados pela Lei Complementar nº 123/2006, considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos. Parecer nº 00021/2020/DECOR/CGU/AGU. Brasília, DF: 2020. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=392739285. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos. Nota nº 07/2024/DECOR/CGU/AGU. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/04/NOTA-7-2024-DECOR-CGU-AGU.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa AGU nº 10, de 1º de abril de 2009. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 76, 20 abr. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/04/2017&jornal=1&pagina=7&totalArquivos=276>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa AGU nº 47, de 25 de abril de 2014. Brasília, DF: AGU, 2014. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2014-04-25;47>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 413, de 9 de janeiro de 1969. Dispõe sobre títulos de crédito industrial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10413.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.922, de 30 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a atualização dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10922.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 251, p. 869, 31 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.840, de 3 de novembro de 1980. Dispõe sobre títulos de crédito comercial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l6840.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 61 F (Edição Extra F), p. 2, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.231/2008 – Plenário. Relator: Guilherme Palmeira. Processo nº 028.897/2007-

3. Sessão: 25 jun. 2008. Brasília, DF: TCU, 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1231%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.819/2018 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo nº 016.935/2017-9. Sessão: 8 ago. 2018. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO%253A1819%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.101/2011 – Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Processo nº 019.543/2010-7. Sessão: 10 ago. 2011. Brasília, DF: TCU, 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO%253A2101%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.586/2024 – Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Processo nº 043.368/2021-2. Sessão: 4 dez. 2026. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-comple-to/*/NUMACORDAO%253A2586%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 jul. 2025.

PALAVÉRI, Marcelo. Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios. 2. ed. Leme, SP: Mizuno, 2023. v. 1.

PALAVÉRI, Marcelo. Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios. Leme, SP: Mizuno, 2023. v. 2.

COORDENADORA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

AUTORIA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

COLABORADORES:

Beatriz Vidigal Xavier da Silveira Rosa

Carlos Eduardo Stefen Elias

Pedro Paulo Lopes Magnabosco

William Nascimento Tavares

Beatriz Filgueiras Bahia

CADERNO TÉCNICO 4

GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS DE ENGENHARIA PARA EMPRESAS DE MICRO E PEQUENO PORTE

1. INTRODUÇÃO À GESTÃO CONTRATUAL DE OBRAS DE ENGENHARIA

A gestão contratual de obras de engenharia desempenha um papel fundamental no sucesso de projetos de infraestrutura, seja em contratos públicos, seja em contratos privados. Dada a complexidade inerente aos projetos de engenharia, que frequentemente envolvem longos prazos de execução, grandes volumes de recursos financeiros, projetos complexos e/ou riscos elevados, é essencial que os contratos sejam geridos com rigor e eficiência, desde a fase de planejamento até a entrega final.

A gestão contratual envolve a administração de todas as cláusulas do contrato, a fim de garantir que os prazos sejam cumpridos, os custos estejam sob controle e a qualidade dos serviços seja assegurada.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico dos contratos públicos passou por mudanças estruturais. A nova legislação introduziu dispositivos que impactam diretamente a gestão de contratos de obras, como:

- o planejamento prévio mais detalhado na fase preparatória da licitação (arts. 18 a 27) e a elaboração de documentos técnicos mais completos antes de determinadas contratações (arts. 18 a 25 e 46);
- a exigência da matriz de riscos, que delimita de forma clara a responsabilidade por eventos supervenientes (art. 103, §1º);
- o fortalecimento dos mecanismos de resolução alternativa de conflitos, como dispute boards, mediação e arbitragem (arts. 151 a 154);
- a imposição de programas de integridade e compliance em contratos de grande vulto, como forma de assegurar a legalidade e a ética na execução (art. 25, §4º).

Esses mecanismos buscam enfrentar problemas históricos dos contratos de obras públicas, como atrasos, paralisações, litígios judiciais e desequilíbrios econômico-financeiros.

Outro aspecto relevante é a necessidade de controle documental rigoroso, como adoção de Relatório Diário de Obra (RDO), relatórios mensais, registros fotográficos, atas de reunião, cronogramas atualizados e registros de ocorrências, documentos

essenciais para justificar aditivos, formalizar pleitos e responder a questionamentos dos Tribunais de Contas.

Também merece destaque a importância da prevenção de litígios, por meio da formalização de tratativas e do uso de instrumentos previstos no contrato, como cláusulas escalonadas de resolução de conflitos. A prática revela que, quando há canais bem estruturados de comunicação e mediação, a maioria das divergências pode ser solucionada sem necessidade de judicialização.

ATENÇÃO: em contratos com Municípios pequenos, onde muitas comunicações ocorrem por e-mail ou até por WhatsApp, é recomendável elaborar um relatório mensal formal que consolide as ocorrências e envios informais ou a inclusão desses temas na ata de reunião, garantindo respaldo documental.

A gestão contratual eficaz contribui diretamente para a sustentabilidade do contrato e o equilíbrio econômico-financeiro, fundamentos expressamente protegidos pela Lei nº 14.133/2021. Variações nos custos de insumos, mudanças no projeto, alterações legislativas e interferências do contratante são fatores comuns que demandam atenção e tratamento formal adequado.

ASPECTO PRÁTICO: toda alteração relevante de prazo, escopo ou valor exige a celebração de Termo Aditivo ao Contrato, devidamente motivado, o que não deve ser tratado de forma verbal ou informal.

2. FISCALIZAÇÃO E MEDIÇÃO DA OBRA

A fiscalização e a medição de obras são dois processos essenciais na administração de contratos de engenharia, representando o controle técnico e financeiro da execução do projeto. Essas atividades garantem que a obra seja conduzida dentro dos parâmetros previamente estabelecidos no contrato, tanto em termos de qualidade e prazo quanto de custo. Em contratos públicos e privados, a correta fiscalização e medição são essenciais para assegurar que as partes contratantes cumpram suas obrigações de maneira transparente e eficiente.

2.1. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

A fiscalização de obras é um conjunto de atividades voltadas ao acompanhamento técnico da execução do projeto, visando a assegurar a conformidade com os termos contratuais, as especificações técnicas e a legislação aplicável.

Em essência, a fiscalização busca garantir que a obra seja realizada dentro dos parâmetros de qualidade, segurança e sustentabilidade previstos. O papel do fiscal de obras é, portanto, atuar como o “olho do dono da obra”, verificando se os trabalhos estão de acordo com o cronograma, se os materiais utilizados atendem às normas técnicas e se o progresso físico da obra está em conformidade com o avanço finan-

ceiro. Além disso, o fiscal deve atuar de forma preventiva para corrigir falhas antes que se tornem vícios ou inadimplementos.

Nos contratos públicos, a fiscalização é atribuição obrigatória da Administração contratante, conforme determina a Lei nº 14.133/2021, em especial o art. 117. A responsabilidade da fiscalização é, em geral, atribuída ao contratante ou a uma entidade terceirizada, muitas vezes chamada de empresa de supervisão ou gerenciadora de obras e projetos.

A escolha de uma equipe de fiscalização qualificada contribui para o sucesso do projeto, já que a falta de experiência ou de rigor no acompanhamento pode resultar em desvios de qualidade, aumento de custos e atraso das obras. Além disso, a fiscalização é responsável por garantir que todos os procedimentos de segurança no trabalho e compromissos ambientais, sociais e com a governança (ESG - *Environmental, Social, and Governance*) estejam sendo seguidos, protegendo os trabalhadores e stakeholders e evitando responsabilizações civis decorrentes de acidentes.

ATENÇÃO: a ausência ou deficiência na fiscalização pode resultar em graves consequências para o interesse público, como paralisações, sobrepreço, perdas na qualidade da obra e até responsabilização dos gestores públicos, como apontam reiteradamente os acórdãos do TCU.

2.1.1. Funções e responsabilidades da fiscalização

Durante a execução do contrato, o fiscal ou a equipe de fiscalização técnica deve desempenhar um conjunto de atribuições estratégicas e operacionais, com registro sistemático de suas ações. Entre as principais funções, destacam-se:

- **Acompanhamento físico e diário da obra**

- > Monitorar a evolução do projeto de acordo com o cronograma contratual.
- > Realizar visitas técnicas periódicas e emitir relatórios de progresso.
- > Verificar a presença de equipe suficiente, máquinas compatíveis e sequência lógica de execução.
- > Acompanhar eventos climáticos, paralisações e interferências externas, registrando tudo formalmente.

- **Verificação de conformidade técnica**

- > Conferir a aderência dos serviços às especificações do projeto executivo e do memorial descritivo.
- > Exigir ensaios laboratoriais, amostras e certificados de materiais, conforme o contrato.

> Solicitar correções imediatas quando houver desvios construtivos ou materiais fora de especificação.

- **Controle de qualidade, segurança e ESG**

> Garantir a aplicação das Normas Regulamentadoras (NRs) de segurança, em especial as destinadas ao setor da construção civil.

> Verificar a existência de documentos obrigatórios em canteiro (como PCMSO, PPRA/PGR, ARTs, diário de obra, quadro de avisos).

> Exigir o cumprimento das obrigações ambientais, como gestão de resíduos da construção civil.

> Promover a adoção de boas práticas de governança e integridade, como o cumprimento de cláusulas anticorrupção.

- **Registro formal e documentação de ocorrências**

> Manter registros sistemáticos no diário de obras, com assinatura da Contratada e do fiscal.

> Documentar atrasos, falhas, interferências, acidentes ou pleitos da Contratada.

> Produzir relatórios fotográficos com data, hora e localização, preferencialmente georreferenciados.

> Encaminhar relatórios mensais de fiscalização para os gestores do contrato.

ASPECTO PRÁTICO: o Tribunal de Contas da União (TCU) frequentemente considera a ausência de registros de fiscalização como falha grave e indício de omissão do dever de vigilância. A jurisprudência exige que o fiscal atue com zelo e registre formalmente qualquer ocorrência que possa justificar alteração contratual ou responsabilização da Contratada.

3. A ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL NO CURSO DOS CONTRATOS DE ENGENHARIA

A administração contratual durante a execução de obras públicas é uma função central para o sucesso do projeto. Trata-se da gestão ativa e contínua do contrato, com foco na conformidade técnica, jurídica e financeira, buscando garantir o equilíbrio econômico-financeiro e evitar litígios.

Para empresas de micro e pequeno porte, que muitas vezes não contam com estruturas técnicas ou jurídicas robustas, uma administração contratual eficiente pode ser a diferença entre um contrato lucrativo e um passivo financeiro. Isso envolve conhecer profundamente o contrato, acompanhar a execução, registrar formalmente as

ocorrências, manter uma comunicação estruturada com a Contratante e formalizar toda e qualquer alteração contratual.

3.1. CONHECENDO O CONTRATO

O primeiro passo essencial na administração contratual é o conhecimento detalhado do contrato. No contexto das obras de engenharia, o contrato é mais do que um simples acordo entre as partes; ele é um documento normativo que rege todas as obrigações, responsabilidades e direitos durante a execução do projeto, bem como indica as especificações técnicas a serem atendidas. Compreender o contrato é fundamental para a execução bem-sucedida, pois muitas disputas decorrem de interpretações divergentes das cláusulas contratuais ou do não cumprimento de obrigações por parte de um dos contratantes.

Soma-se a isso a administração contratual eficaz, que envolve a capacidade de interpretar as cláusulas de maneira a prever riscos e a garantir que todos os envolvidos cumpram seus deveres conforme o acordado. A falta de entendimento das cláusulas de alocação de riscos, de revisão de escopo e dos termos financeiros pode levar a desequilíbrios graves no curso do projeto.

Para micro e pequenas empresas, muitas vezes sem departamentos jurídicos ou assistência na administração contratual, a consultoria contratual especializada é de grande valia para garantir que não ocorram omissões que possam prejudicar seu desempenho durante a execução da Obra. A falta de entendimento sobre cláusulas de reajuste, de alterações contratuais ou de alocação de riscos pode gerar prejuízos irreversíveis.

3.2. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

A execução da obra deve ser monitorada de forma contínua. Isso envolve:

- conferir se os serviços seguem o cronograma e as especificações técnicas;
- acompanhar o cumprimento dos marcos contratuais e das medições;
- comparar o avanço físico com os pagamentos recebidos; e
- utilizar cronogramas, curva S e linha de base para controlar desvios.

OBSERVAÇÃO: a linha de base do cronograma é a referência original. Partindo dessa referência, qualquer desvio precisa ser registrado formalmente para justificar reprogramações ou reequilíbrios. Esse controle é especialmente importante para pequenas e médias empresas que operam com margens apertadas – um pequeno atraso não tratado pode comprometer o caixa e a execução da obra.

3.3 REGISTRO DE OCORRÊNCIAS

O registro formal e organizado de tudo o que foge ao previsto é uma obrigação contratual e uma salvaguarda jurídica. Devem ser registrados:

- interrupções;
- alterações técnicas;
- atrasos imputáveis à Contratante;
- interferências externas (rede elétrica, gás, esgoto); e
- fatores climáticos que impeçam a execução.

Os registros devem ser feitos em:

- relatórios diários de obra (RDOs);
- relatórios fotográficos com data e localização;
- atas de reunião com a fiscalização; e
- correspondências formais.

ATENÇÃO: em caso de disputa, quem não documenta, não prova. Pleitos não acompanhados de registros costumam ser indeferidos pelo Contratante e pelos Tribunais de Contas.

3.4. GERENCIAMENTO DA COMUNICAÇÃO

A comunicação eficaz é essencial para manter o alinhamento entre as partes. Falhas de comunicação estão entre as principais causas de litígios em contratos de engenharia.

- **Priorize canais formais:** e-mails corporativos, ofícios protocolados, atas assinadas.
- **Realize reuniões periódicas de obra**, com pauta e ata registrada.
- Em casos críticos (como atrasos ou alterações) ou inadimplementos contratuais, **notifique a Contratada**.

OBSERVAÇÃO: caso a Contratante adote canais informais (WhatsApp, e-mail simples), utilize-os, mas registre posteriormente os fatos relevantes em um relatório formal mensal ou em ata de reunião, consolidando os eventos de forma segura.

3.5. ALTERAÇÕES NAS DEFINIÇÕES TÉCNICAS E ORÇAMENTÁRIAS DO CONTRATO

Mudanças no escopo, cronograma ou orçamento são eventos passíveis de acontecer, até porque o contrato não consegue prever determinadas situações que somente se apresentam durante a execução do escopo do projeto, entretanto, devem ser geridas de forma assertiva.

O processo de alteração contratual exige que todas as modificações sejam documentadas, aprovadas por ambas as partes e acompanhadas de uma análise detalhada de seus impactos no custo e no tempo de execução do projeto. Seguir um processo formal de alteração contratual previne desentendimentos e garante que as partes envolvidas tenham conhecimento dos novos termos. Além disso, as etapas desse processo devem constar dentre os documentos originais do contrato, facilitando essa gestão, uma vez que a dinâmica de alteração é possível de ser dimensionada no momento da contratação.

Sempre que houver alteração no escopo, cronograma, projeto ou orçamento, a empresa deve:

1. notificar formalmente a Contratante sobre o fato;
2. solicitar a formalização por aditivo contratual, com justificativa técnica e cálculo do impacto; e
3. aguardar a assinatura do aditivo para executar o novo escopo.

ASPECTO PRÁTICO: as empresas devem evitar executar serviços não previstos sem cobertura contratual através de celebração de Termo Aditivo ao Contrato, o que pode resultar em glosas na medição ou até responsabilização por execução indevida. Empresas menores, muitas vezes por boa-fé ou pressão do cronograma, executam ajustes sem formalização – isso é um erro grave. Mesmo alterações consensuais precisam estar documentadas no processo administrativo.

4. REGISTROS NA ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL EM OBRAS DE ENGENHARIA

A administração contratual em obras públicas exige uma atuação diligente e preventiva por parte da Contratada – e, também, da Contratante. Os registros sistemáticos, informais e formais dos acontecimentos da obra são um dos principais instrumentos para assegurar o equilíbrio do contrato, fundamentar pleitos, evitar glosas e comprovar o cumprimento das obrigações.

Esses registros devem ser realizados ao longo de toda a execução contratual, desde a mobilização até a entrega final da obra. Eles permitem rastrear os fatos relevantes, identificar desvios, registrar a comunicação entre as partes e produzir evidências sólidas para renegociações, aditivos e auditorias.

IMPORTANTE: o registro eficaz não é apenas obrigação da Contratada, cabe também à fiscalização do dono da obra atuar de forma acessível, tempestiva e responsiva, fornecendo orientações técnicas e sanando dúvidas sobre o projeto e a obra em andamento.

4.1. PRINCIPAIS MEIOS E DOCUMENTOS PARA REGISTROS

A documentação deve seguir padrões definidos contratualmente, mas é recomendável que inclua, ao menos:

- diário de obra (RDO) atualizado e assinado por ambas as partes;
- relatórios fotográficos com identificação de data, local e objeto fotografado;
- atas de reunião com descrição de decisões, pendências e responsáveis; e
- correspondências oficiais (ofícios, e-mails com confirmação de leitura, notificações formais).

ASPECTO PRÁTICO: em caso de dúvida técnica no projeto, a Contratada deve formalizar o pedido de esclarecimento à fiscalização. A ausência de resposta, se registrada adequadamente, serve como base para eventual responsabilização do dono da obra e reforça o direito à compensação por atraso não imputável à Contratada.

4.2. ACESSO À FISCALIZAÇÃO E DIÁLOGO TÉCNICO

É essencial que a fiscalização seja acessível à Contratada e atue como elo entre a Contratante e o projetista, especialmente diante de lacunas ou omissões no projeto executivo.

ASPECTO PRÁTICO: a Contratada, diante da ausência de resposta sobre determinada solução técnica, executa a obra conforme seu juízo de engenharia, buscando evitar atrasos. Meses depois, a fiscalização nega a medição por suposta não conformidade. Esse tipo de cenário deve ser evitado por meio de canais formais de resposta técnica e registros precisos da comunicação.

4.3. CONTROLE DO CRONOGRAMA E LINHA DE BASE

A linha de base do cronograma deve ser usada como referência oficial para medições, avaliação de desempenho e eventuais pleitos de prorrogação ou reequilíbrio. Qualquer alteração no andamento da obra deve ser confrontada com esse marco inicial.

É importante tanto para a Contratante quanto para a Contratada terem no radar que:

- alterações relevantes exigem atualização da linha de base com formalização via aditivo contratual; e
- a falta dessa atualização pode resultar em conflito entre as partes e negativa de pleitos de reajuste ou reequilíbrio.

4.4. PROVA DE ENVIO E RECEBIMENTO

Além do conteúdo, é indispensável comprovar que a informação foi enviada e recebida pela outra parte dentro dos prazos adequados. Ferramentas como e-mails com confirmação de leitura, protocolos de entrega de correspondências e recibos assinados são práticas recomendadas.

IMPORTANTE: para micro e pequenas empresas, mesmo que a comunicação se dê por WhatsApp ou e-mails informais, é fundamental que se faça o registro periódico dos fatos que afetam o equilíbrio do contrato e as suas premissas iniciais, mediante elaboração de um relatório de progresso mensal formal da obra, consolidando os eventos do período e formalizando os principais marcos técnicos e administrativos.

4.5. CONTEÚDO DOS REGISTROS

O conteúdo dos registros deve, portanto, ir além da mera descrição dos fatos. Ele deverá incluir provas documentais e fotográficas, além de referências cruzadas com comunicações anteriores e cláusulas contratuais que embasam as ações necessárias. Empresas de micro e pequeno porte, que muitas vezes operam com margens de erro menores, devem prestar especial atenção à precisão e à integridade desses documentos para evitar futuros passivos.

Os registros devem conter não apenas a descrição cronológica dos fatos, mas também:

- anexos e provas documentais (fotos, atas, cópias de e-mails);
- referência a cláusulas contratuais relevantes;
- histórico da comunicação com a fiscalização; e
- indicação dos impactos de cada fato no prazo, custo ou escopo da obra.

Os registros desempenham um papel central na administração contratual em obras de engenharia, sendo um componente indispensável para garantir a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro dos projetos.

A adoção de práticas consistentes de registro, aliadas à formalização das comunicações e à atualização das linhas de base, mediante a formalização de Aditivo Contratual, quando for o caso, é fundamental para que as empresas executem seus contratos de forma eficiente e dentro das configurações acordadas. Além disso, o conteúdo dos registros deve ser detalhado e preciso, fornecendo uma base sólida para pleitos e negociações futuras.

Documentar adequadamente significa preservar o direito da empresa à remuneração devida, ao equilíbrio econômico-financeiro e à revisão do contrato, se necessário.

4.6. ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DIANTE DE ATRASOS E MÁ-FÉ

A fiscalização deve atuar proativamente quando constatar condutas indevidas ou omissões da Contratada.

ASPECTO PRÁTICO: um exemplo frequente é o chamado “atraso estratégico” ou “malicioso”, quando a empresa Contratada retarda a execução de trechos da obra para coincidir com a data-base de reajuste contratual.

ATENÇÃO: havendo indício de conduta dolosa ou descumprimento contratual, a fiscalização deve:

- notificar formalmente a Contratada;
- aplicar penalidades previstas em contrato (advertência, multa); e
- registrar a ocorrência de maneira formal.

A inércia da fiscalização – ao não notificar ou não penalizar a empresa – pode gerar a falsa percepção de aceitação tácita do atraso e comprometer a defesa da Administração em processos futuros, seja nos tribunais de contas, seja em demandas para discutir pleitos.

4.7. A IMPORTÂNCIA DOS REGISTROS E SUA FINALIDADE

A gestão contratual em obras públicas depende da qualidade e da integridade dos registros. Para empresas de engenharia, principalmente MEs e EPPs, adotar práticas documentais consistentes é essencial para evitar passivos, justificar aditivos e garantir a execução eficiente do contrato.

Também é papel da Administração Pública, por meio de sua fiscalização, atuar com transparência, tempestividade e boa-fé, garantindo à Contratada acesso às informações técnicas, apoio na solução de dúvidas e respostas dentro de prazos razoáveis.

O bom registro, por fim, protege ambas as partes, reforça a segurança jurídica, evita litígios e fortalece a governança contratual exigida pela Lei nº 14.133/2021.

O gerenciamento de ocorrências e reivindicações é parte essencial da administração contratual em obras públicas. Trata-se de identificar, registrar e resolver eventos imprevistos que impactem escopo, prazo ou custo da obra, garantindo a continuidade da execução contratual e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro previsto na lei.

Em contratos com micro e pequenas empresas, que operam com margens apertadas e pouco fôlego financeiro, o bom gerenciamento de ocorrências pode significar a diferença entre cumprir o contrato ou interrompê-lo por inviabilidade econômica.

5. GERENCIAMENTO DE OCORRÊNCIAS E REIVINDICAÇÕES EM OBRAS DE ENGENHARIA

O gerenciamento de ocorrências e reclamações é uma parte integrante da administração contratual em projetos de engenharia, e sua aplicação correta garante o equilíbrio entre as partes, preservando a continuidade da obra e mitigando os impactos financeiros negativos.

É importante distinguir ocorrências de reclamações:

- **Ocorrências** são fatos que fogem ao previsto contratualmente – atrasos, alterações de projeto, restrições de acesso à área, chuvas excepcionais, interferências não mapeadas, entre outros.

- **Reivindicações (claims)** são os pleitos formais derivados dessas ocorrências: pedidos de prorrogação de prazo, reequilíbrio econômico-financeiro, compensação por aumento de custos ou serviços adicionais.

ASPECTO PRÁTICO: ocorrência sem registro não dá base para pleito, e pleito sem fundamentação técnica e contratual será rejeitado. Negligenciar o registro ou o tratamento de ocorrências cria riscos de paralisação, prejuízos financeiros e glosas em medições, além de gerar litígios que poderiam ser evitados.

No contexto de micro e pequenas empresas, em que a alocação de recursos é limitada, o gerenciamento eficaz de ocorrências e reclamações pode significar a diferença entre a conclusão bem-sucedida de um projeto ou sua interrupção devido a litígios e passivos não dimensionados.

O gerenciamento de ocorrências e reivindicações em obras de engenharia é uma atividade estratégica dentro da administração contratual, muito importante de ser observada em contratos públicos, dado o controle exercido pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União [TCU], Tribunais de Contas dos Estados [TCE] e Tribunais de Contas dos Municípios [TCM]).

A correta identificação, registro e solução de ocorrências imprevistas, bem como a formalização de reivindicações, são essenciais para garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e para prevenir litígios entre as partes envolvidas. No contexto de micro e pequenas empresas, em que os recursos financeiros e humanos são mais limitados, a gestão eficiente desses aspectos se torna ainda mais sensível.

6. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nesse sentido, o TCU, os TCEs e os TCMs têm desempenhado um papel significativo no controle e na fiscalização do recurso público utilizado em obras públicas no Brasil, especialmente em relação ao gerenciamento de ocorrências e reclamações.

O TCU, os TCEs e os TCMs atuam diretamente na fiscalização de contratos administrativos, com foco na eficiência, na legalidade e no uso adequado dos recursos públicos.

Os acórdãos e as auditorias dos Tribunais de Contas têm reforçado que:

- **pleitos** de reequilíbrio ou prorrogação (reivindicações) devem ser justificados técnica e juridicamente;
- a documentação deve ser contemporânea ao fato ocorrido, com base técnica e respaldo contratual; e
- falhas na governança contratual ou ausência de registro resultam em rejeição dos pleitos, com possível responsabilização dos envolvidos.

Exigências como apresentação de diários de obra, atas de reunião, RDOs, fotografias e notificações formais que demonstrem o impacto do evento e a resposta da Contratante são recorrentes nos Tribunais de Contas.

Além disso, os Tribunais de Contas têm incentivado a prevenção de litígios por meio da adoção de cláusulas de mediação e dispute boards, sobretudo em obras de maior vulto.

ATENÇÃO: nos casos envolvendo sobrepreço, superfaturamento ou falhas de gestão de contratos, o TCU vem aplicando avaliações rigorosas e determinações para permitir o aprimoramento dos processos de fiscalização por parte dos gestores públicos. A jurisdição do Tribunal reforça a necessidade de que todos os pleitos e ocorrências sejam devidamente registradas e que as alterações contratuais sigam a limitação da previsão na legislação, especialmente as contidas nos artigos 124, 125, 127, 130 e 132 da atual Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021.⁶³

Resumindo, o gerenciamento de ocorrências engloba todos os eventos não previstos que ocorrem durante a execução do contrato e que podem afetar os prazos, os custos ou a qualidade da obra. Já as reivindicações são pleitos formais feitos por uma das partes para solicitar ajustes no contrato ou compensações financeiras, geralmente decorrentes dessas ocorrências. Quando bem estruturado, o gerenciamento garante a continuidade do projeto ao longo das tratativas.

63. No que tange ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro de Contratos de Obras e Serviços de Engenharia, é importante destacar a existência da Orientação Técnica nº 009/2024, do Ibraop, que tem por objetivo estabelecer diretrizes e premissas relacionadas ao instituto da revisão para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos de obras e serviços de engenharia decorrente da onerosidade excessiva com fundamento na variação extraordinária dos custos dos insumos. Esse material está alinhado aos entendimentos do TCU e pode ser acessado em https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/04/OT_DIRETRIZES_OT-009-2024b.pdf.

7. RESPONSABILIDADE CIVIL E A GESTÃO DE OCORRÊNCIAS

É importante mencionar o instituto da responsabilidade civil, que, no Brasil, é regida pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e pela legislação específica do setor de construção civil. O gerenciamento de ocorrências que podem gerar responsabilidade civil inclui a implementação de medidas preventivas, como o uso de práticas de segurança no canteiro de obras e a realização de inspeções regulares para evitar acidentes e danos materiais vultosos.

O instituto da responsabilidade civil, portanto, está diretamente relacionado ao gerenciamento de ocorrências e reivindicações em obras de engenharia, uma vez que a execução do contrato pode acarretar prejuízos a terceiros, à Contratante ou à Contratada, em decorrência de ações ou omissões que violem as obrigações contratuais ou legais.

A boa gestão de ocorrências evita que falhas pontuais gerem passivos civis de grande impacto. A responsabilidade civil nos contratos de engenharia pode decorrer de:

- defeitos técnicos na execução;
- atrasos injustificados;
- danos a terceiros;
- acidentes de trabalho ou com a obra em si;
- omissões quanto à segurança do trabalho (descumprimento das Normas Regulamentadoras [NRs]); e
- descumprimento de cláusulas ambientais ou de ESG.

A responsabilidade civil muitas vezes está diretamente relacionada à falha na supervisão e no controle das atividades da obra, o que reforça a importância de práticas eficazes de acompanhamento e seu efetivo registro.

No âmbito da administração contratual, a responsabilidade civil surge como um mecanismo de controle de danos, especialmente quando as partes envolvidas no contrato falham no cumprimento de suas obrigações ou causam prejuízos a terceiros durante a execução da obra.

ATENÇÃO: as cláusulas contratuais muitas vezes preveem mecanismos para tratar de eventos que envolvam responsabilidade civil, como seguros obrigatórios, cláusulas de limitação de responsabilidade e disposições sobre danos em casos de força maior. Essas especificações contratuais devem ser observadas para que os direitos e deveres das partes sejam especificamente equilibrados, protegendo tanto a Contratante quanto a Contratada de eventuais prejuízos.

OBSERVAÇÃO: os contratos de engenharia devem, por princípio, conter cláusulas que tratam de como proceder em casos de força maior, alterações no escopo do

projeto ou eventos que comprometam a continuidade da obra, como problemas de fornecimento de materiais. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 124, inciso II, alínea d, permite que contratos de longo prazo sejam revisados em situações que resultem em onerosidade excessiva para uma das partes, o que pode ensejar pleitos de revisão contratual.

Para se respaldar e mitigar ao máximo a ocorrência de danos, é importante que a Contratada adote medidas preventivas, como:

- inspeções frequentes;
- registros fotográficos e documentais;
- consulta formal à fiscalização;
- análise de risco contratual; e
- quando necessário, acionar os seguros obrigatórios previstos no contrato.

Por outro lado, omissões na fiscalização ou na resposta a dúvidas técnicas por parte da Contratante também podem gerar responsabilidade da Administração. É dever do fiscal agir com diligência e prestar os esclarecimentos em tempo razoável.

8. MÉTODOS DE AFERIÇÃO DE DESVIOS

Uma vez identificada a ocorrência que possa gerar uma reclamação, é necessário quantificar seus impactos financeiros e temporais aferindo por meio de aplicação de metodologias aceitas no setor de engenharia e reconhecidas como as mais adequadas para aquela ocorrência a partir das evidências existentes.⁶⁴ Diversos temas surgem no momento desta análise, e um dos mais recorrentes é sobre produtividade.

A produtividade no setor da construção civil é um dos desafios mais importantes a serem considerados para a medição do avanço dos serviços. Fatores adversos que ocorrem durante a execução das obras podem impactar diretamente a produtividade, podendo impactar custos e prazos. Nesses casos, a quantificação correta das perdas é essencial para fundamentar pleitos de compensação financeira e ajuste de cronograma.

Quando um evento adverso impacta a obra, é necessário quantificar seus efeitos com base em metodologias aceitas no setor de engenharia. As principais são:

- **Análise de produtividade:** comparação entre a produtividade antes e depois da ocorrência (p. ex., escavação diária reduzida por solo imprevisto).

64. Metodologias como as sugeridas pela Association for the Advancement of Cost Engineering (AACE) Internacional (<https://web.aacei.org>), pela Society of Construction Law (SCL) do Reino Unido (<https://www.scl.org.uk>) e pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (IBAPE) de São Paulo (<https://www.ibape-sp.org.br>), Nacional (<https://ibape-nacional.com.br/site/>) e de outros Estados brasileiros.

- **Análise de atrasos (delay analysis):** métodos como Impacted As-Planned ou Time Impact Analysis ajudam a mensurar prorrogações de prazo.

- **Comparação de custos reais versus previstos:** com base na memória de cálculo contratual e nos preços unitários ajustados.

Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, tão comuns nos contratos de obras de engenharia, envolvem muitas vezes a análise de produtividade e de atrasos no cronograma para se determinar o impacto negativo sofrido pela obra devido a fatores externos, como modificações no projeto, atraso na entrega de materiais ou interferências do cliente.

A comparação entre a produtividade antes e depois do evento permite quantificar os custos adicionais incorridos, que podem ser incluídos em um pleito formal de reequilíbrio.

ASPECTO PRÁTICO: pequenas e médias empresas devem registrar diariamente as condições adversas (p. ex., chuvas, atrasos na liberação de área, falta de insumos) e manter controle básico de produtividade. Esses dados são essenciais em eventuais pleitos. As metodologias de análise do impacto de atrasos no cronograma e seus efeitos no custo total da obra são igualmente relevantes. Micro e pequenas empresas podem recorrer a essas metodologias para embasar seus pleitos de forma técnica, aumentando as chances de sucesso em negociações com o cliente.

9. SOLUÇÃO DE CONFLITOS: PREVENÇÃO E MECANISMOS ALTERNATIVOS

A gestão de ocorrências deve ser orientada à prevenção de litígios. Isso inclui:

- resposta tempestiva da fiscalização às dúvidas técnicas da Contratada;
- registro claro de responsabilidades; e
- formalização de tratativas que envolvam reprogramação de cronograma ou escopo.

Também incluir a utilização de mecanismos de resolução alternativa de conflitos (ADR):

- mediação;
- comitês de resolução de disputas (dispute boards); e
- arbitragem, quando contratualmente prevista.

OBSERVAÇÃO: dispute boards permanentes são eficazes em obras complexas, mas também podem ser adaptados para contratos menores, atuando pontualmente para recomendar soluções durante a execução.

A prevenção de disputas é uma prática que deve guiar o gerenciamento de ocorrências e reivindicações. As partes devem adotar medidas preventivas para evitar que os conflitos se transformem em litígios judiciais ou arbitrais onerosos e demorados, buscando, sempre que possível e de forma preventiva, mecanismos de resolução alternativa de disputas (ADR), como mediação, conciliação e comitês de resolução de disputas (dispute boards).

10. FUNDAMENTOS CONTRATUAIS E/OU LEGAIS DAS REIVINDICAÇÕES

As declarações em contratos de obras de engenharia são pleitos formais apresentados por uma das partes, geralmente pela Contratada, em razão de eventos que resultam em alterações substanciais no escopo, no custo ou no prazo do projeto.

Tais pleitos deverão ser fundamentados tanto em disposições contratuais quanto em leis aplicáveis, e sua validade depende diretamente da existência de cláusulas específicas que permitam o reequilíbrio econômico-financeiro ou a extensão de prazo.

Todo pleito de revisão contratual deve estar fundamentado em:

- cláusulas contratuais específicas (p. ex., cláusulas de alteração, reequilíbrio, prorrogação);
- documentação comprobatória contemporânea ao fato; e
- nos dispositivos legais aplicáveis – tais como os arts. 124, 125, 127, 130 e 132 da Lei nº 14.133/2021.

ATENÇÃO: sem fundamentações técnica e jurídica claras e sem prova robusta, o pleito será indeferido pela Administração ou glosado em auditoria.

O gerenciamento de ocorrências e reivindicações é um processo técnico e estratégico que envolve:

- registro contínuo e documentado das ocorrências;
- comunicação formal e tempestiva com a fiscalização;
- aplicação de metodologias técnicas para mensurar impactos; e
- formalização dos pleitos, com base contratual e legal.

Para pequenas e médias empresas, adotar essas práticas é fundamental para preservar o fluxo da obra, evitar prejuízos e reduzir riscos de litígios. Por outro lado, a atuação diligente da Contratante e da fiscalização é indispensável para garantir previsibilidade, isonomia e boa-fé na execução do contrato.

11. OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

A execução e fiscalização de obras públicas no Brasil ainda enfrenta entraves significativos: obras paralisadas, projetos incompletos, falhas na gestão contratual, ausência de fiscalização técnica qualificada e imprevistos orçamentários. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) surgiu justamente para modernizar esse cenário, impondo novos padrões de planejamento, controle e governança.

Apesar disso, a realidade ainda mostra muitos contratos problemáticos, reflexo de lacunas contratuais e de editais equivocados, ausência de matriz de riscos, falhas na elaboração dos projetos e na comunicação entre Contratante e Contratada.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sancionada em 2021, substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993, buscando avançar no campo da fiscalização de obras públicas. Um dos principais objetivos da nova legislação é proporcionar maior segurança jurídica aos contratos, além de ampliar os mecanismos de controle e transparência, introduzindo mudanças relevantes no processo de contratação e execução de obras públicas, além de incluir novos requisitos para a fiscalização dos contratos.

Uma das inovações mais significativas é a exigência de que os órgãos contratantes assegurem a existência de uma equipe de fiscalização qualificada, capaz de acompanhar de maneira contínua a execução dos contratos. A nova legislação também enfatiza a necessidade de planejamento detalhado, adoção de matriz de risco, de forma obrigatória para obras de grande vulto e/ou semi-integradas e integradas, e a elaboração de projetos executivos completos antes do início das obras, prevenindo, assim, mudanças e ajustes contratuais que possam interromper o fluxo do projeto.

12. FISCALIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E ÓRGÃOS DE CONTROLE

No Brasil, os Tribunais de Contas (especialmente o Tribunal de Contas da União [TCU]) desempenham um papel de destaque na fiscalização dos recursos públicos aplicados nas obras públicas.

O TCU e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais têm papel central na fiscalização dos recursos públicos aplicados em obra. Eles atuam:

- auditando licitações e contratos;
- avaliando a conformidade das medições;
- verificando se os aditivos são justificados tecnicamente; e
- responsabilizando gestores públicos e contratadas por erros grosseiros.⁶⁵

65. A jurisprudência do TCU avançou muito no sentido de não punir qualquer erro ou mesmo qualquer falha evitável. Desse modo, é preciso demonstrar algo berrante para o gestor médio para que haja a responsabilização do órgão contratante e da empresa contratada.

A atuação dos Tribunais de Contas é especialmente importante no que se refere à identificação de falhas na previsão contratual. Muitos contratos de obras públicas sofrem de problemas de planejamento, com projetos básicos mal elaborados ou incompletos, o que leva à necessidade de aditivos contratuais durante a execução da obra, resultando em aumento de custos e prorrogação de prazos. Essas falhas também são uma das principais causas de paralisação de obras no Brasil.

O TCU tem sido enfático na recomendação de que os gestores públicos adotem práticas mais rigorosas de fiscalização, com a exigência de que todas as medições de obra sejam documentadas de forma transparente e de acordo com os critérios técnicos estabelecidos nos contratos. Além disso, o Tribunal tem recomendado:

- a aplicação de tecnologias como o BIM (Building Information Modeling) para melhorar o planejamento e a execução das obras públicas, minimizando, assim, a ocorrência de problemas que resultam em paralisação;
- a fiscalização com base em registros técnicos formais; e
- a aplicação de boas práticas de governança contratual com foco na prevenção de litígios.

13. OBRAS PARALISADAS E FALHAS NA PREVISÃO CONTRATUAL

A paralisação de obras públicas é um problema crônico no Brasil. Segundo dados recentes (abril/2025) divulgados pelo TCU,⁶⁶ há cerca de 11.000 (onze mil) obras públicas com dinheiro público federal paralisadas no Brasil. Os principais motivos são:

- falta de planejamento adequado;
- projetos básicos deficientes;
- início da execução sem projeto executivo completo;
- falta de recursos de contrapartida dos entes federados – Estados e Municípios;
- previsões orçamentárias irreais ou incompletas, com consequente insuficiência de recursos financeiros;
- falta de cláusulas contratuais que tratem da alocação de riscos, contingências, alterações no projeto e da gestão de imprevistos;
- suspensão de repasses ou atrasos de pagamento; e
- conflitos entre Contratante e Contratada não resolvidos a tempo.

66. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false>. Acesso em: 18 jun. 2025.

Em sua atuação, o TCU tem destacado a importância de uma fiscalização mais eficiente, que seja capaz de identificar problemas logo no início da execução, a fim de evitar a escalada de conflitos. A paralisação de obras gera prejuízos significativos ao erário, uma vez que os custos de retomada são altos e as comunidades que deveriam ser beneficiadas pelos projetos ficam desassistidas.

ATENÇÃO: é recomendável que os entes públicos identifiquem e corrijam falhas de planejamento no início da execução do contrato, para evitar escaladas de conflitos que levam à paralisação das obras.

13.1. CAMINHOS PARA A MELHORIA DA FISCALIZAÇÃO E REDUÇÃO DE OBRAS PARALISADAS

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos apresenta algumas soluções para o problema das obras paralisadas e da falta de fiscalização eficiente, dos quais destacamos:

- obrigatoriedade do projeto executivo antes da contratação (art. 46, §1º);
- matriz de riscos obrigatória em obras de grande vulto ou sob regime de contratação semi-integrada ou integrada (art. 22, §3º);
- fiscalização técnica com equipe qualificada e dedicada (art. 117); e
- planejamento detalhado com estudos preliminares e plano de execução fiscalizável (art. 18).

ASPECTO PRÁTICO: as micro e pequenas empresas que atuam como contratadas em obras públicas muitas vezes são prejudicadas pela falta de um acompanhamento técnico adequado, o que gera problemas de comunicação e dificulta a resolução de eventuais imprevistos. A capacitação de fiscais de obras e a adoção de ferramentas tecnológicas, como drones e sistemas de monitoramento em tempo real (p. ex., adoção de câmeras para filmagens do progresso das obras), são iniciativas que têm se mostrado eficazes em melhorar a eficiência da fiscalização.

ATENÇÃO: o Governo Federal instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica⁶⁷ e Profissionalizante e à Saúde, por meio da Lei nº 14.719/2023, prevendo a adoção de um regime especial de cooperação entre a União e os entes subnacionais (Estados, Municípios e DF) para facilitar a retomada das obras e serviços de engenharia. Essa é uma grande oportunidade para as pequenas e médias construtoras,⁶⁸ pois a maior parte

67. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao>. Acesso em: 27 jul. 2025.

68. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) está criando uma plataforma, denominada Antonieta de Barros (<https://www.fn.de.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/>), que terá informações atualizadas das obras repactuadas. A plataforma Antonieta de Barros une dados e ferramentas de inteligência artificial para melhorar o desenho, a execução e o acompanhamento de políticas públicas implementadas pelo FNDE.

das obras previstas no Pacto é de pequeno e médio porte,⁶⁹ como a construção de creches,⁷⁰ escolas, unidades básicas de saúde e centros de educação profissional, o que favorece a contratação de construtoras pequenas e médias, locais e regionais.

14. BOAS PRÁTICAS PARA PEQUENAS PREFEITURAS E CONTRATADAS

Mesmo com restrições orçamentárias, é possível adotar medidas acessíveis e eficientes que permitem um acompanhamento adequado e real da execução das obras, como:

- capacitação técnica por meio de cursos gratuitos (TCU, Sebrae, ENAP, universidades locais);
- parcerias entre Municípios vizinhos para compartilhar engenheiros e fiscais;
- uso de ferramentas digitais gratuitas, como Trello, Google Sheets e Asana, para:
 - > controle de cronogramas;
 - > monitoramento de tarefas;
 - > registro de medições e ocorrências;
 - > adoção de sistemas básicos de comunicação direta com o público para o acompanhamento de obras, promovendo maior transparência.⁷¹ Utilizar redes sociais, por exemplo, para publicar atualizações sobre o andamento das obras é uma maneira eficaz de garantir que a população também fiscalize e acompanhe o andamento dos projetos;
- criação de relatórios de progresso é uma prática que pode ser implementada mesmo com recursos limitados, permitindo o monitoramento constante e consistente da obra em relação ao planejado, considerando relatórios simples e focados em indicadores principais, como porcentagem de conclusão, etapas concluídas, etapas atrasadas e gastos acumulados em comparação com o orçamento, o que facilita a identificação de possíveis desvios e permite correções rápidas;

69. Por meio do Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras de Educação (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNDQ3YWV5ZWItNTNiZi00Y2ZjLTkyNTAtMDBhZGE1OGU4NTQ0liwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlzMlRlcwYmRiNmY0NTIknSj9>), é possível se verificar as obras que foram aprovadas em cada Município.

70. Com relação à retomada das obras de creche, o Governo Federal lançou um programa nacional para retomada de obras em todo o país (PAC 2 – Obras), além disso, vale destacar que foi desenvolvida uma iniciativa do TCU em parceria com o Observatório Social do Brasil, chamada Força Tarefa Cidadã, visando a monitorar a retomada de mais de 3.700 obras de creches paralisadas desde 2008. O objetivo do programa Força Tarefa Cidadã é monitorar essas obras por meio de um aplicativo, chamado UNIÃO CIDADÃ, e todo cidadão interessado nesse monitoramento pode se cadastrar no link <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=710966:1> para atuar como voluntário nesse monitoramento. Há muitas iniciativas do Governo e do TCU visando à retomada de inúmeras obras paralisadas (<https://www.osbrasil.org.br/forcatarefa/>) e, portanto, várias oportunidades para as pequenas e médias construtoras.

71. Esses acompanhamentos podem ser feitos pelo Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (<https://portal.datransparencia.gov.br/contratos>), pelo Painel do Pacto de Retomada de Obras (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNDQ3YWV5ZWItNTNiZi00Y2ZjLTkyNTAtMDBhZGE1OGU4NTQ0liwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlzMlRlcwYmRiNmY0NTIknSj9>), pela ferramenta do SIMEC – FNDE (<https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=GO#:~:text=SIMEC%20%2D%20Sistema%20Integrado%20de%20Monitoramento%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Controle>), entre outros.

- adoção de indicadores de desempenho, como custo e prazo, ajudam a dar visibilidade ao status das obras e a prever possíveis atrasos ou estouros de orçamento. Esses relatórios não precisam de softwares avançados, sendo facilmente gerados com planilhas eletrônicas;

- criação de um comitê local para supervisionar as obras públicas, agregando transparência e participação comunitária. Esse comitê pode incluir representantes da sociedade civil, como moradores e lideranças locais, além dos servidores municipais, e deve ter a função de avaliar o andamento das obras, reportar problemas e buscar soluções conjuntas; e

- criação de um canal aberto de comunicação com a população para o registro de reclamações e sugestões relacionadas às obras também contribui para um acompanhamento próximo e transparente. Como sugestão, esse canal pode ser um número de WhatsApp, um e-mail dedicado a esse canal ou até uma página em redes sociais.

Para Municípios menores, a fiscalização eficiente e a redução de obras paralisadas podem ser um desafio, devido às restrições orçamentárias e limitações técnicas. No entanto, algumas alternativas e práticas acessíveis podem ser aplicadas para melhorar a gestão de obras públicas e evitar interrupções.

Além das práticas mencionadas, indicadas para fiscalização das obras, é recomendável que os Municípios e Estados, que licitam obras menores, foquem:

- na revisão e na melhoria dos processos de planejamento e de licitação, pois muitas vezes as causas de paralisação de obras estão relacionadas a falhas de planejamento e a problemas contratuais;

- realização de estudos prévios e adoção de processos licitatórios simplificados e bem documentados, que demonstrem a viabilidade técnica da obra; e

- adoção de orçamento realista, entre outras práticas.

A fiscalização e a medição de obras públicas no Brasil, sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresenta, portanto, um cenário de desafios e oportunidades. A tentativa de aumento da transparência e a modernização dos processos são pontos positivos da nova legislação, que visam a reduzir a quantidade de obras paralisadas e melhorar a eficiência na execução dos contratos. Contudo, o sucesso dessa iniciativa depende de uma mudança cultural nos órgãos públicos e da capacitação contínua das equipes de fiscalização, além da adoção de tecnologias que permitam um acompanhamento mais detalhado das obras.

15. A ADMINISTRAÇÃO CONTRATUAL NO ÂMBITO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS (LEI Nº 14.133/2021)

Com a introdução da Lei nº 14.133/2021, a gestão contratual parece buscar uma postura mais dinâmica, focada na eficiência, transparência e inovação, na tentativa de incorporar práticas de governança, com um sistema de alocação de riscos que busca dividir responsabilidades entre o ente público e o contratado, tentando mitigar o impacto de eventos imprevistos no curso dos contratos.

O que muda na prática? A gestão contratual passa a ser tratada como uma atividade estratégica e contínua, cabendo aos agentes públicos o dever de:

- acompanhar a execução em tempo real;
- intervir preventivamente em caso de desvios;
- garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- promover soluções para ocorrências técnicas e administrativas; e
- principalmente, registrar, justificar e comunicar os atos da gestão contratual de forma clara e fundamentada.

ATENÇÃO: a maior autonomia prevista na nova lei não elimina a responsabilidade dos gestores – ao contrário, ela a reforça. Os Tribunais de Contas têm cobrado diligência técnica e capacidade de decisão devidamente registrada.

15.1. ALOCAÇÃO DE RISCOS E REEQUILÍBRIO CONTRATUAL

A Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe o conceito da matriz de riscos como instrumento obrigatório para contratos de grande vulto e contratação sob regime integrado ou semi-integrado. Isso representa um avanço importante, uma vez que:

- os riscos devem ser antecipadamente distribuídos entre as partes, de forma objetiva;
- eventos como variações cambiais, atraso na liberação de área ou falhas no projeto podem ser previamente atribuídos à parte responsável; e
- evita disputas e aditivos imprevisíveis, reduzindo judicializações.

ATENÇÃO: é recomendável às Contratadas que estudem atentamente a matriz de riscos antes de assinar o contrato, pois muitas vezes ela impõe à Contratada obrigações que seriam, na prática, de responsabilidade da Contratante.

ASPECTO PRÁTICO: é uma prática recomendável a adoção de matriz de risco para toda e qualquer obra, mesmo para aquelas de menor porte. Nesse caso, pode-se utilizar uma matriz de risco simples, identificando e categorizando os riscos potenciais e avaliando sua probabilidade de ocorrência e impacto. Uma matriz 3x3, com

níveis de probabilidade (baixo, médio, alto) e impacto (baixo, médio, alto), pode ser usada para priorizar e gerenciar os principais riscos da obra a ser executada.

15.2. FLEXIBILIDADE E FORMALIZAÇÃO DE ADITIVOS CONTRATUAIS

A Lei nº 14.133/2021 permite alterações contratuais com maior clareza e segurança jurídica, desde que:

- não descaracterizem o objeto contratual;
- sejam justificadas tecnicamente; e
- formalizadas com base nos artigos 124 a 132 da referida lei.

A norma permite, por exemplo:

- acréscimos ou diminuições de quantitativos;
- prorrogação de prazo por impedimento ou fato superveniente; e
- alteração do valor contratual por reequilíbrio.

IMPORTANTE: pleitos informais ou acordos verbais não têm validade legal. Toda alteração deve ser documentada em processo administrativo, aprovada pela autoridade competente e formalizada por meio de termo aditivo.

15.3. SEGURO-GARANTIA AMPLIADO

Outra inovação importante da Lei nº 14.133/21 é a ampliação do uso do seguro-garantia:

- em obras de grande vulto,⁷² poderá ser exigida cobertura de até 30% do valor contratual (art. 99);
- esse seguro cobre o inadimplemento da Contratada e, em alguns casos, a retomada e conclusão da obra pela seguradora (adoção da cláusula denominada *step-in*);⁷³ e

72. Acima de R\$ 250.902.323,87 (inc. XXII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024).

73. A cláusula *step-in* está prevista no art. 102 da NLLC:

“Art. 102. Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:

I - a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente e poderá:

- a) ter livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;
- b) acompanhar a execução do contrato principal;
- c) ter acesso a auditoria técnica e contábil;
- d) requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento;

II - a emissão de empenho em nome da seguradora, ou a quem ela indicar para a conclusão do contrato, será autorizada desde que demonstrada sua regularidade fiscal;

- isso protege o interesse público e evita longas paralisações por falência ou abandono da obra.

Nas obras de pequeno porte ou de menor complexidade, o mais usual é que os Estados e Municípios exijam as seguintes modalidades de garantia da Contratada:

- caução em dinheiro;
- seguro-garantia; e
- fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IMPORTANTE: na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, a empresa Contratada ficará desobrigada de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

15.4. RESPONSABILIDADE DO GESTOR CONTRATUAL E FISCAL

A Nova Lei de Licitações e Contratos exige uma gestão ativa e responsiva por parte da Administração.

O art. 117 determina que a fiscalização seja realizada por:

- servidores designados formalmente;
- com capacitação técnica; e
- com deveres claros de registrar, notificar, intervir e propor correções.

Além disso, prevê-se a aplicação de sanções proporcionais em caso de descumprimento contratual (advertência, multa, suspensão), com escalonamento conforme a gravidade da infração, podendo chegar na declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (arts. 156 a 159).

ASPECTOS PRÁTICOS: é essencial que a Administração mantenha registros atualizados da execução, com evidências de que fiscalizou, interveio e notificou a Contratada em tempo hábil.

III - a seguradora poderá subcontratar a conclusão do contrato, total ou parcialmente.

Parágrafo único. Na hipótese de inadimplemento do contratado, serão observadas as seguintes disposições:

I - caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice;

II - caso a seguradora não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice”.

15.5. TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA E COMPLIANCE

A Lei nº 14.133/2021 reforça os princípios da transparência, da publicidade e do controle social. Para atendimento a esses princípios, a lei exige:

- o registro de todas as alterações, aditivos e extinções no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- a manutenção dos documentos acessíveis aos Tribunais de Contas e à sociedade;
- a adoção de práticas de governança contratual, como:
 - > planos de integridade (compliance);
 - > auditorias internas;
 - > comissões de acompanhamento técnico.

ATENÇÃO: é recomendável às empresas contratadas que mantenham o arquivo técnico-organizacional da obra com os principais documentos a ela atrelados, em especial destacam-se o contrato, os projetos, o cronograma, as medições, os RDOs, as notificações, os pleitos e os aditivos para que possa responder prontamente às fiscalizações e buscar seus direitos, sempre que necessário.

16. CAPACITAÇÃO: FATOR DECISIVO PARA A BOA GESTÃO

A nova legislação exige postura ativa, conhecimento técnico e domínio do contrato por parte dos gestores públicos e privados. Para tanto, é imprescindível a capacitação contínua:

- servidores e fiscais precisam entender suas atribuições legais e os limites de sua atuação; e
- Contratadas precisam interpretar corretamente o contrato, registrar ocorrências e formalizar pleitos tecnicamente.

ASPECTO PRÁTICO: TCU, Sebrae, ENAP, IBDiC e outras instituições oferecem capacitações práticas e gratuitas sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos e sobre a gestão de contratos de obras.

17. CONCLUSÃO

A administração contratual em obras públicas de engenharia é hoje um fator determinante para o sucesso dos projetos – especialmente quando conduzida por micro

e pequenas empresas, que operam com maior exposição a riscos e menor margem de absorção de prejuízos.

A correta gestão de ocorrências e reivindicações não apenas protege a Contratada contra litígios e glosas, mas também assegura a continuidade da obra, o cumprimento do objeto e o uso eficiente dos recursos públicos.

Ao longo dos capítulos deste Caderno Técnico, ficou evidente que a gestão contratual vai muito além do simples cumprimento das cláusulas, ela envolve:

- registro sistemático de eventos adversos;
- uso de métodos técnicos de análise de impactos;
- fundamentação jurídica e contratual dos pleitos; e
- adoção de mecanismos preventivos de resolução de disputas.

17.1. A GESTÃO CONTRATUAL É UMA ATIVIDADE TÉCNICA, JURÍDICA E GERENCIAL

O gerenciamento de ocorrências e reivindicações exige atuação multidisciplinar – unindo engenharia, direito e administração (gestão).

A adequada identificação de responsabilidades, o domínio do contrato e a formalização tempestiva de registros e de pleitos são aspectos indispensáveis à preservação do equilíbrio econômico-financeiro previsto na Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem decidido reiteradamente que pleitos sem base contratual ou documentação robusta serão indeferidos, sendo necessária a comprovação por RDOs, atas, registros fotográficos e memoriais de cálculo.

17.2. RESPONSABILIDADE CIVIL E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

A gestão contratual também envolve prevenir danos e passivos, inclusive de natureza civil. O descumprimento de obrigações técnicas e omissões na fiscalização podem gerar responsabilidade contratual e extracontratual, afetando tanto a Contratante quanto a Contratada.

Medidas como cláusulas de seguro, limites de responsabilidade, programas de compliance e práticas documentais bem definidas são instrumentos eficazes para prevenir danos e litígios.

Adicionalmente, a adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos – como mediação, conciliação e dispute boards – permite resolver divergências com rapidez e menor custo. O TCU e instituições internacionais têm incentivado fortemente sua inclusão nos contratos públicos, inclusive para contratos de médio porte.

ASPECTO PRÁTICO: pequenas e médias empresas podem usar câmaras regionais de mediação ou plataformas on-line que oferecem soluções acessíveis e eficazes na solução de conflitos decorrentes de contratos menores.

17.3. BOAS PRÁTICAS PARA AS CONTRATADAS

Para que a Contratada possa proteger seus interesses e manter a continuidade da obra, recomenda-se:

- documentar todos os eventos relevantes durante a execução (ocorrências, atrasos, restrições de acesso, falhas de projeto etc.);
- formalizar pleitos com base técnica e contratual, e sempre de forma tempestiva;
- manter comunicação formal com a fiscalização;
- utilizar metodologias de produtividade e análise de atrasos para quantificar impactos; e
- adotar sistemas simples de controle interno, mesmo que via planilhas ou plataformas gratuitas.

17.4. UMA NOVA CULTURA NA GESTÃO CONTRATUAL

A Lei nº 14.133/2021 trouxe uma nova cultura à administração pública contratual, exigindo planejamento, registros, controle e capacidade técnica real dos gestores. Mas, para que essa mudança se concretize, é necessário:

- investir na capacitação dos agentes públicos e privados;
- reforçar a fiscalização como atividade técnica e ativa; e
- fomentar a adoção de tecnologias acessíveis para o acompanhamento da obra.

A boa gestão contratual protege os interesses da Administração, da sociedade e da empresa contratada. Ela garante que:

- o contrato seja executado com qualidade;
- os recursos públicos tenham destinação eficiente;
- os conflitos sejam resolvidos antes que se tornem litígios; e
- a obra seja concluída dentro dos prazos e limites estabelecidos.

Para micro e pequenas empresas, isso significa garantir a viabilidade do negócio; para os entes públicos, significa assegurar a entrega da infraestrutura essencial à população.

Assim, o gerenciamento de ocorrências e reivindicações não é apenas um capítulo técnico da gestão pública – é, na prática, o coração da governança contratual moderna.

A continuidade das obras, a prevenção de litígios e a resolução rápida de conflitos são fatores decisivos para que o Brasil possa superar os desafios que historicamente têm prejudicado o desenvolvimento de sua infraestrutura e, assim, garantir à sociedade a disponibilidade de estruturas públicas adequadas e em tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AACE INTERNATIONAL. Página inicial. AACE International, c2025. Disponível em: <https://web.aacei.org>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Contratos administrativos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 251, p. 869, 31 dez. 2024.
- BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 61 F (Edição Extra F), p. 2, 1º abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023. Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde; e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14719.htm. Acesso em 27 jul. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência – Contratos: seção específica de contratos públicos federais. Gov.br, c2025. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/contratos>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação. Gov.br, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Paineis do Pacto de Retomada de Obras. FNDE, 25 jul. 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNDQ3YWl5ZWl0NTNiZi00Y2ZjLTkyNTAtMDBhZGE1O-GU4NTQ0liwidCl6lmNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlZLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Plataforma Antonieta de Barros: hub de dados e inteligência artificial para monitoramento dos programas do FNDE. Gov.br, c2025. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. Simec, c2025. Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=GO>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CARVALHO, Michele Tereza Marques; PAULA, Jean Marlo Pepino de; GONÇALVES, Pedro Henrique. Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil contemporâneo. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Brasília: Ipea, 2017. p. 265-290. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8555/1/Gerenciamento.pdf>. Acesso em: 25/07/2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS DE ENGENHARIA DE SÃO PAULO. Ibrape-SP, c2025. Página inicial. Disponível em: <https://www.ibape-sp.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS DE ENGENHARIA. Página inicial. Ibrape Nacional, c2025. Disponível em: <https://ibape-nacional.com.br/site/>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA E OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). Reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras e serviços de engenharia – OT – IBR 009/2024. Florianópolis: Ibraop, 2024. Disponível em: www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/04/OT_DIRETRIZES_OT-009-2024b.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Dialética, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Tribunal de Contas da União. Força Tarefa Cidadã: iniciativa de controle social voluntário da transparência municipal. OSBrasil, c2025. Disponível em: <https://www.osbrasil.org.br/forcatarefa/>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- SILVA, José Wellington de Lima. Contratos administrativos: importância da gestão de contratos na administração pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em: repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3714/1/tcc_art_josewellingtondelimasilva.pdf. Acesso em: 25/07/2025.
- SOCIETY OF CONSTRUCTION LAW. Homepage. Society of Construction Law, c1999-2025. Disponível em: <https://www.scl.org.uk>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SOUZA, Carlos Henrique Guimarães de; ALMEIDA, Fernanda Lima de. Gestão de contratos públicos no contexto da Lei nº 14.133/2021. Revista de Gestão Pública e Inovação, v. 1, p. 45-60, 2022.

TEIXEIRA, Amanda Barbosa; SANTOS, Roberto Gomes dos. Fiscalização e medição de obras: práticas e desafios. Engenharia e Gestão de Obras, v. 2, p. 123-138, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Paineis de obras paralisadas. TCU, abr. 2025. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffa6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false>. Acesso em: 27 jul. 2025.

COORDENADORA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados

AUTORIA:

Beatriz Filgueiras Bahia. Advogada pela Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). MBA em Gestão de Negócios pela Universidade de São Paulo/ Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (USP/Esalq) e em Auditoria e Finanças pela Universidade Norte do Paraná (Unopar). Administradora de contratos na Mineração Rio do Norte. Membro do IBDiC e da Associação para Desenvolvimento da Engenharia de Custos (AACE), onde coordena o Comitê Técnico de Análise de Riscos. Coordenadora da Setorial de Mineração da Organização Civil InfraWomen Brazil, com mais de 18 anos de atuação estratégica nas áreas de contratos, infraestrutura e mineração, com sólida experiência em consultivo jurídico, gestão de riscos e conformidade. Especialista em estruturação de contratos complexos, governança corporativa e negociações de alto impacto, com perfil executivo, visão sistêmica e forte interface com áreas técnicas, financeiras e regulatórias. Liderança voltada a inovação, ESG e fortalecimento da presença feminina em ambientes de decisão.

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

COLABORADORES:

Beatriz Vidigal Xavier da Silveira Rosa

Carlos Eduardo Stefen Elias

Pedro Paulo Lopes Magnabosco

William Nascimento Tavares

CADERNO TÉCNICO 5

CAPACITAÇÃO E APOIO TÉCNICO

A contratação de microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) para a execução de obras públicas de pequeno porte é um elemento crucial para o desenvolvimento econômico e social de qualquer localidade. No entanto, esse processo, apesar de sua importância, frequentemente se depara com obstáculos burocráticos e operacionais que podem desestimular a participação desses atores no mercado de obras públicas. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021, ou NLLC) trouxe avanços significativos nesse sentido, mas a efetivação de seus benefícios requer ações práticas e coordenadas por parte dos Municípios, dos Estados e dos próprios empreendedores, com destaque para a capacitação e o apoio técnico.

Neste capítulo, será explorada a importância da capacitação e do apoio técnico como ferramentas para superar os desafios enfrentados na realização de licitações de obras de pequeno porte e na contratação de MEs e EPPs. Serão abordados os benefícios da capacitação para as diferentes partes envolvidas, as modalidades de capacitação e apoio técnico mais adequadas, a sinergia entre essas ações e as disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, além de exemplos práticos e estudos de caso que ilustram a efetividade dessas estratégias.

1. A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO E DO APOIO TÉCNICO

A capacitação e o apoio técnico desempenham um papel fundamental na superação dos obstáculos que dificultam a participação de MEs e EPPs em licitações de obras públicas. Ao investir em treinamento e oferecer suporte especializado, Municípios, Estados e os próprios empreendedores podem colher uma série de benefícios.

Para os Municípios e Estados:

- **Melhoria da eficiência dos processos licitatórios:** a capacitação das equipes responsáveis pelas licitações permite a elaboração de editais e contratos mais claros, objetivos e aderentes ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei nº 14.133/2021 destinado às MEs e EPPs, reduzindo a ocorrência de erros, impugnações e recursos, o que agiliza os processos e garante a celeridade na contratação e execução das obras. Além disso, a capacitação possibilita a utilização de ferramentas e tecnologias que otimizam a gestão das licitações, como plataformas eletrônicas e sistemas de gestão de contratos. A capacitação também pode abranger temas como planejamento estratégico de compras, gestão de riscos

e sustentabilidade, permitindo que os processos licitatórios sejam mais eficientes e alinhados com os objetivos de desenvolvimento local.

- **Ampliação da competitividade:** a capacitação e o apoio técnico aos potenciais licitantes, em especial MEs e EPPs, aumentam a competitividade das licitações, com a participação de um número maior de empresas e a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Isso se traduz em obras de melhor qualidade, preços mais competitivos e maior retorno para a sociedade. A capacitação também pode estimular a inovação e o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas, contribuindo para a modernização do setor da construção civil e a melhoria da qualidade das obras públicas.

- **Redução de custos e riscos:** a capacitação em gestão de contratos e a resolução de conflitos contribuem para a prevenção e a solução de impasses durante a execução das obras, evitando a judicialização, os atrasos, os custos adicionais para a Administração Pública e, principalmente, a paralisação das obras. A capacitação também permite a identificação e mitigação de riscos potenciais, garantindo a segurança jurídica e a boa execução dos contratos. Além disso, a capacitação em gestão de projetos e o controle de qualidade podem contribuir para a otimização dos recursos públicos e a redução de desperdícios.

- **Fortalecimento da economia local:** a contratação de MEs e EPPs locais, estimulada pela capacitação e pelo apoio técnico, promove o desenvolvimento econômico e social dos Municípios, gerando empregos, renda e arrecadação de tributos. Além disso, fortalece o setor empresarial local, incentivando o empreendedorismo e a inovação. A participação de MEs e EPPs em obras públicas também pode contribuir para a diversificação da economia local e a redução da dependência de grandes empresas e de recursos externos.

- **Melhoria da imagem e da transparência:** a adoção de práticas de capacitação e apoio técnico demonstra o compromisso da Administração Pública com a eficiência, a transparência e o desenvolvimento local, o que fortalece a confiança da sociedade e atrai novos investimentos. A capacitação também pode incluir a formação em ética e compliance, garantindo a integridade dos processos licitatórios e a prevenção da corrupção.

- **Aprimoramento da gestão pública:** a capacitação dos servidores públicos em temas como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, gestão de contratos, fiscalização de obras e resolução de conflitos contribui para o aprimoramento da gestão pública como um todo, tornando-a mais eficiente, transparente e responsável. A capacitação também pode abranger temas como planejamento urbano, gestão ambiental e acessibilidade, permitindo que as obras públicas sejam planejadas e executadas de forma mais sustentável e inclusiva.

Para as MEs e EPPs:

- **Aumento da capacidade de participação em licitações**: a capacitação técnica e jurídica permite que MEs e EPPs compreendam os requisitos e procedimentos licitatórios, elaborem propostas competitivas e gerenciem contratos de forma eficiente, aumentando suas chances de sucesso nas licitações. A capacitação também possibilita o desenvolvimento de habilidades específicas, como a elaboração de projetos, o planejamento da execução e o controle de qualidade, o que aumenta a competitividade dessas empresas. Além disso, a capacitação pode abordar temas como gestão financeira, marketing e vendas, fortalecendo a gestão empresarial e a capacidade de competir em um mercado cada vez mais exigente.

- **Acesso a novas oportunidades de negócio**: o apoio técnico e a mentoria auxiliam MEs e EPPs a identificar oportunidades de contratação, a preparar a documentação necessária e a apresentar propostas adequadas, ampliando seu acesso ao mercado de obras públicas. O apoio técnico também pode incluir a orientação sobre a formação de consórcios e a participação em licitações conjuntas, o que aumenta as chances de sucesso em obras de maior porte. A mentoria pode ser especialmente valiosa para empreendedores iniciantes, que podem se beneficiar da experiência e dos conselhos de profissionais mais experientes.

- **Melhoria da gestão empresarial**: a capacitação em gestão de contratos, finanças e resolução de conflitos contribui para o aprimoramento da gestão empresarial, aumentando a eficiência, a competitividade e a sustentabilidade das MEs e EPPs. A capacitação também pode abranger temas como marketing, vendas, gestão de pessoas e inovação, fortalecendo a capacidade de gestão dessas empresas. Uma gestão empresarial eficiente é fundamental para o sucesso das MEs e EPPs, permitindo que elas cresçam de forma sustentável e se consolidem no mercado.

- **Crescimento e desenvolvimento**: a participação em obras públicas, viabilizada pela capacitação e pelo apoio técnico, impulsiona o crescimento e o desenvolvimento das MEs e EPPs, gerando empregos, renda e oportunidades de expansão. A capacitação também contribui para a profissionalização dessas empresas, aumentando sua credibilidade e sua capacidade de competir em um mercado cada vez mais exigente. O crescimento das MEs e EPPs tem um impacto positivo na economia local, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento e prosperidade.

- **Fortalecimento da rede de contatos**: a participação em programas de capacitação e apoio técnico proporciona às MEs e EPPs a oportunidade de interagir com outros empreendedores, agentes públicos e especialistas, ampliando sua rede de contatos e abrindo portas para novas parcerias e negócios. O networking é fundamental para o sucesso empresarial, permitindo a troca de informações, a identificação de oportunidades e a construção de relações de confiança.

- **Redução de riscos e aumento da segurança jurídica**: a capacitação em gestão de contratos e resolução de conflitos permite que as MEs e EPPs identifiquem e mitiguem riscos potenciais, garantindo o cumprimento das obrigações contratuais e evitando problemas que possam comprometer a execução das obras e a saúde financeira das empresas. A capacitação também pode abordar temas como segu-

rança do trabalho, gestão ambiental e responsabilidade social, garantindo que as MEs e EPPs atuem de forma ética e sustentável.

2. MODALIDADES DE CAPACITAÇÃO E APOIO TÉCNICO

A capacitação e o apoio técnico podem ser oferecidos em diversas modalidades, adaptadas às necessidades e aos recursos disponíveis de cada Município, Estado e empreendedor. Entre as principais modalidades destacam-se:

- **Cursos e workshops:** presenciais ou on-line, com carga horária variável, devem abordar temas como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, os procedimentos licitatórios, a elaboração de propostas, a gestão de contratos e a resolução de conflitos. Esses cursos podem ser oferecidos por instituições de ensino, órgãos públicos, entidades de classe e empresas especializadas e podem ser customizados para atender às necessidades específicas de cada público-alvo. É importante que esses cursos sejam ministrados por profissionais com experiência prática em licitações e contratos públicos e que utilizem metodologias ativas de aprendizagem, como estudos de caso, simulações e debates, para garantir a efetividade da capacitação. A oferta de certificação e o reconhecimento do aprendizado também podem ser incentivos importantes para a participação dos empreendedores e servidores públicos.

- **Palestras e seminários:** com especialistas em licitações e contratos públicos, devem abordar temas específicos e atuais, como as novas tecnologias aplicadas às licitações, as boas práticas na gestão de contratos e as tendências do mercado de obras públicas. Esses eventos proporcionam um espaço para troca de experiências e atualização profissional, além de fomentar o networking entre os participantes. É fundamental que os palestrantes sejam profissionais renomados e com conhecimento aprofundado dos temas abordados e que os eventos sejam divulgados amplamente para atrair um público diversificado e qualificado. A realização de palestras e seminários on-line, com transmissão ao vivo e gravação disponível posteriormente, pode ampliar o alcance e a acessibilidade dessas iniciativas.

- **Consultoria e assessoria técnica:** podem auxiliar Municípios, Estados e empreendedores na elaboração de editais, contratos, propostas e recursos, bem como na gestão de contratos e na resolução de conflitos. Essa modalidade de apoio técnico oferece um suporte personalizado e direcionado às necessidades específicas de cada caso, garantindo maior segurança jurídica e eficiência nos processos. A consultoria e a assessoria técnica podem ser prestadas por empresas especializadas, escritórios de advocacia, consultores independentes ou até mesmo por servidores públicos com expertise na área. É importante que os consultores e assessores possuam conhecimento atualizado sobre a legislação e as melhores práticas em licitações e contratos públicos, além de experiência prática na área.

• **Mentoria e coaching:** programas de mentoria e coaching para MEs e EPPs, com acompanhamento individualizado por profissionais experientes, auxiliam os empreendedores a desenvolverem suas capacidades e a superar os desafios do mercado de obras públicas. Essa modalidade de apoio técnico promove o desenvolvimento de habilidades empreendedoras, como liderança, gestão de equipes, planejamento estratégico e tomada de decisões. A mentoria e o coaching podem ser oferecidos por empresários de sucesso, consultores especializados ou servidores públicos com experiência na área e devem ser adaptados ao perfil e às necessidades de cada empreendedor. O acompanhamento individualizado e a troca de experiências com mentores e coaches podem ser decisivos para o sucesso das MEs e EPPs no mercado de obras públicas.

• **Plataformas digitais e materiais educativos:** cartilhas, manuais e vídeos, por exemplo, oferecem informações e orientações sobre os procedimentos licitatórios, a elaboração de propostas e a gestão de contratos, de forma acessível e prática. Esses recursos permitem o aprendizado autônomo e a consulta rápida de informações, facilitando o acesso ao conhecimento e a atualização profissional. É importante que esses materiais sejam elaborados em linguagem clara e objetiva, com exemplos práticos e recursos visuais que facilitem a compreensão, e que sejam disponibilizados gratuitamente em plataformas de fácil acesso, como sites e aplicativos. A utilização de tecnologias como inteligência artificial e chatbots pode tornar essas plataformas ainda mais interativas e eficientes, oferecendo respostas personalizadas às dúvidas dos usuários.

• **Visitas técnicas e intercâmbio de experiências:** visitas técnicas a obras públicas em andamento e o intercâmbio de experiências entre Municípios, Estados e empreendedores podem ser ferramentas valiosas para a capacitação e o aprendizado prático. Essas atividades permitem a observação de boas práticas, a identificação de desafios e a troca de conhecimentos entre os participantes. É fundamental que as visitas técnicas sejam acompanhadas por profissionais qualificados, que possam explicar os detalhes técnicos das obras e responder às dúvidas dos participantes. O intercâmbio de experiências pode ser realizado por meio de eventos, fóruns on-line e plataformas colaborativas, incentivando o compartilhamento de soluções inovadoras e a construção de redes de cooperação. A organização de eventos periódicos, como feiras e congressos, pode ser uma oportunidade para promover o intercâmbio de experiências e a atualização profissional em licitações e contratos públicos.

• **Simulações e jogos:** ao reproduzirem situações reais do processo licitatório e da gestão de contratos, podem ser uma ferramenta eficaz para a capacitação, proporcionando um aprendizado dinâmico e interativo. Essas atividades permitem que os participantes experimentem diferentes papéis e tomem decisões em um ambiente controlado, aprendendo com seus erros e acertos. A utilização de tecnologias como realidade virtual e gamificação pode tornar essas simulações ainda mais imersivas e eficientes. A gamificação, em particular, pode aumentar o engajamento e a motivação dos participantes, tornando o aprendizado mais divertido e eficaz.

- **Programas de incubação e aceleração**: para MEs e EPPs que atuam no setor de construção civil, podem oferecer capacitação, mentoria, networking e acesso a recursos financeiros, impulsionando o desenvolvimento dessas empresas e sua capacidade de competir em licitações públicas. Esses programas podem ser promovidos por universidades, entidades de classe, órgãos públicos e empresas privadas e devem ser estruturados de forma a atender às necessidades específicas das MEs e EPPs, oferecendo suporte técnico, jurídico, financeiro e gerencial. A participação em programas de incubação e aceleração pode ser um diferencial para as MEs e EPPs, proporcionando-lhes o conhecimento, as ferramentas e os contatos necessários para se destacarem no mercado de obras públicas.

3. A IMPORTÂNCIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A resolução de conflitos é um aspecto crucial na gestão de contratos de obras públicas, especialmente quando envolvem MEs e EPPs. A capacitação em técnicas de negociação, mediação e comitês de prevenção e resolução de disputas pode contribuir para a prevenção e solução de impasses de forma rápida, eficiente e econômica, evitando a judicialização ou a arbitragem e os seus impactos negativos para todos os envolvidos.

- **Negociação**: é a forma mais comum de resolução de conflitos, envolvendo a busca de um acordo mutuamente aceitável entre as partes. A capacitação em técnicas de negociação, como comunicação eficaz, escuta ativa e identificação de interesses comuns, pode auxiliar a prevenção e solução de conflitos de forma amigável e colaborativa.

- **Mediação**: é um processo no qual um terceiro imparcial, o mediador, auxilia as partes a chegarem a um acordo. A capacitação em mediação permite que os servidores públicos e os empreendedores atuem como mediadores em conflitos, facilitando o diálogo e a busca por soluções consensuais.

- **Comitês de prevenção e resolução de disputas**: a criação desses comitês, compostos de profissionais especializados independentes e imparciais, pode ser uma ferramenta eficaz para a prevenção e a solução de conflitos de forma ágil e imparcial. Esses comitês podem atuar de forma preventiva, conhecendo os contratos e identificando potenciais riscos, oferecendo assistência informal e, de forma reativa, solucionando conflitos que surjam durante a execução das obras.

- **Ouvidoria**: a implantação de uma ouvidoria especializada em licitações e contratos públicos pode ser um canal importante para receber reclamações, denúncias e sugestões dos cidadãos e dos empreendedores, contribuindo para a transparência e a melhoria dos processos. A ouvidoria pode atuar na mediação de conflitos, na orientação dos usuários e no encaminhamento de demandas aos órgãos competentes.

Sendo inevitável a solução dos conflitos pelas maneiras colaborativas citadas e sendo necessária uma decisão jurisdicional, além do judiciário, pode-se recorrer à arbitragem.

Arbitragem: método de resolução de conflitos em que as partes submetem a controvérsia a um ou mais árbitros, que decidem a questão de forma vinculante. A capacitação em arbitragem permite que os contratos incluam cláusulas compromissórias de arbitragem, garantindo a celeridade e a especialização na resolução de conflitos. A capacitação em resolução de conflitos beneficia todos os envolvidos, promovendo um ambiente de diálogo, colaboração e respeito e evitando a judicialização, que onera os cofres públicos, atrasa a conclusão das obras e prejudica a imagem da Administração Pública e dos empreendedores. Além disso, a resolução de conflitos de forma pacífica contribui para a construção de relações de confiança entre a Administração Pública e as MEs e EPPs, o que pode levar a parcerias duradouras e ao desenvolvimento sustentável do setor da construção civil.

4. SINERGIA COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece normas específicas para a contratação de MEs e EPPs, como a possibilidade de licitações exclusivas, o tratamento diferenciado em caso de empate e a exigência de subcontratação de MEs e EPPs em determinados casos. A aplicação efetiva dessas disposições, aliada à capacitação e ao apoio técnico, potencializa os benefícios da NLLC para todos os envolvidos.

- **Licitações exclusivas:** a NLLC permite a realização de licitações exclusivas para MEs e EPPs, nas quais apenas essas empresas podem participar. Essa modalidade de licitação simplifica os procedimentos e reduz a concorrência, aumentando as chances de sucesso das MEs e EPPs. A capacitação e o apoio técnico auxiliam essas empresas a se prepararem para participar dessas licitações, elaborando propostas competitivas e cumprindo os requisitos exigidos. Além disso, a capacitação pode abordar estratégias específicas para licitações exclusivas, como a análise de mercado, a formação de parcerias e a gestão de riscos.

- **Tratamento diferenciado:** em caso de empate em licitações, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê um tratamento diferenciado para MEs e EPPs, que têm preferência na contratação. A capacitação e o apoio técnico permitem que essas empresas se qualifiquem para aproveitar essa vantagem, apresentando propostas técnica e economicamente vantajosas. A capacitação pode incluir a orientação sobre a elaboração de planos de trabalho detalhados, a demonstração da capacidade técnica e a apresentação de garantias sólidas, aumentando a confiança da Administração Pública na capacidade de execução das MEs e EPPs.

- **Subcontratação:** a Lei nº 14.133/2021, em conjunto à Lei Complementar nº 123/2006, exige a subcontratação de MEs e EPPs em determinados casos, como em

obras de pequeno porte e em contratos de serviços contínuos. Essa medida promove a inclusão das MEs e EPPs no mercado de obras públicas e estimula o desenvolvimento da cadeia produtiva local. A capacitação e o apoio técnico preparam as MEs e EPPs para atender aos requisitos das subcontratações e para executar os serviços com qualidade e eficiência. A capacitação pode abranger temas como a gestão de projetos, o controle de qualidade, a segurança do trabalho e a gestão ambiental, garantindo o cumprimento das obrigações contratuais e a satisfação da Administração Pública. Além disso, a capacitação pode auxiliar as MEs e EPPs a desenvolverem um bom relacionamento com as empresas contratantes, o que pode levar a novas oportunidades de negócio e ao crescimento sustentável.

- **Critérios de julgamento:** a NLLC flexibiliza os critérios de julgamento das propostas, permitindo a utilização de critérios como melhor técnica ou conteúdo artístico, além do menor preço. A capacitação e o apoio técnico auxiliam as MEs e EPPs a desenvolverem propostas que se destaquem pela qualidade técnica, pela inovação e pela sustentabilidade, aumentando suas chances de sucesso em licitações que utilizem esses critérios. A capacitação pode incluir a orientação sobre a elaboração de projetos inovadores, a utilização de tecnologias sustentáveis e a demonstração do impacto social e ambiental das propostas, agregando valor e diferenciando as MEs e EPPs da concorrência.

- **Modalidades de licitação:** a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê modalidades de licitação mais simples e ágeis para obras de pequeno porte, como o pregão eletrônico e o diálogo competitivo. A capacitação e o apoio técnico orientam as MEs e EPPs sobre as particularidades de cada modalidade, permitindo que elas escolham aquela mais adequada para cada situação e elaborem propostas competitivas. A capacitação também pode abordar as estratégias de participação em cada modalidade, como a formação de consórcios, a apresentação de lances eletrônicos e a negociação em diálogo competitivo.

5. CONCLUSÃO

A capacitação e o apoio técnico são ferramentas indispensáveis para superar os obstáculos na contratação de MEs e EPPs para obras de pequeno porte. Ao investir nessas áreas, Municípios, Estados e empreendedores podem colher benefícios significativos, como a melhoria da eficiência dos processos licitatórios, o aumento da competitividade, a redução de custos e riscos, o fortalecimento da economia local e o desenvolvimento das MEs e EPPs.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos oferece um arcabouço legal favorável à participação de MEs e EPPs em obras públicas, mas a sua efetividade depende da implementação de medidas práticas, como a capacitação e o apoio técnico. Ao adotar essas medidas, todos os envolvidos contribuem para um mercado de obras públicas mais justo, transparente e eficiente, impulsionando o desenvolvimento econômico e social de suas comunidades.

É importante ressaltar que a capacitação e o apoio técnico devem ser contínuos e adaptados às necessidades e aos desafios de cada realidade. A atualização profissional, o acompanhamento das mudanças legislativas e a busca por novas tecnologias e metodologias são fundamentais para garantir a efetividade dessas ações e a construção de um mercado de obras públicas cada vez mais inclusivo e dinâmico.

Investir em capacitação e apoio técnico é investir no futuro das MEs e EPPs, no desenvolvimento local e na melhoria da qualidade de vida da população. É um compromisso com a eficiência, a transparência e a sustentabilidade, que beneficia a todos os envolvidos e contribui para a construção de um país mais justo e próspero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 61 F (Edição Extra F), p. 2, 1º abr. 2021.

SANTOS, Sérgio Botassi dos. Gerenciamento de obras, qualidade e desempenho da construção. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2017.

PINHEIRO, Antônio Carlos da Fonseca Bragança; CRIVELARO, Marcos. Gestão de contratos na construção civil. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

COORDENADORA:

Karine Cotelesse Monteiro Shibata. Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE). Pós-graduada pelo Ibmec São Paulo no LLM em Mercado Financeiro e de Capitais. Especialista em Contratos em Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Gestão Jurídica Estratégica pela FIA Business School. Membro do Instituto Brasileiro de Direito da Construção (IBDiC). Trabalhou em diversos escritórios de renome e no jurídico interno de uma instituição financeira e de grandes construtoras de obras de infraestrutura. Sócia do escritório Shibata Advogados.

AUTORIA:

Pedro Paulo Lopes Magnabosco. Engenheiro Mecânico pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). MBA em Gestão de Projetos. Possui certificação PMP e Certificação Yellow Belt. Especialista em Gestão Estratégica e Negociação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor do MBA Specialist Construction Claim (PUC-Minas). Ex-vice-presidente da Associação para o Desenvolvimento da Engenharia de Custos do Brasil (AAE Brasil) e Diretor Financeiro. Membro do IBDiC. Proprietário da empresa PROFITTO, com atuação em diversos procedimentos arbitrais e processos judiciais como assistente técnico. Especialista em Administração Contratual, com atuação em mais de 600 projetos de infraestrutura.

COLABORADORES:

Beatriz Vidigal Xavier da Silveira Rosa

Carlos Eduardo Stefen Elias

Karine Cotelesse Monteiro Shibata

William Nascimento Tavares