

JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DA EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - LICITAÇÃO
MUNICÍPIO DE CACIMBINHAS

(Processo Administrativo nº 001.026.970626)

JUSTIFICATIVA

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de justificativa para adoção da empreitada por preço global nos procedimentos de Contratação de Empresa de Engenharia Civil, para a execução de obras e serviços de **PAVIMENTAÇÃO DE VIAS**, nas Localidades: Loteamento Wanderley, Conjunto Maria Gonzaga, Loteamento Carlos Victor, Cohab e Tv. Nsa. Senhora da Penha, no Município de Cacimbinhas/AL, conformes **PLANOS DE AÇÃO Nº(S) 09032026-096037 e 09032026-092697**, nos termos do Projeto Básico e elementos instrutores fornecidos em anexos.

2. BASE LEGAL

2.1. Os incisos XXVIII e XXIX, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, trazem as seguintes definições:

[...]

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total; **(Grifo nosso)**

[...]

2.2. A empreitada por preço unitário é aquela em que o preço é fixado por unidade determinada. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os contratantes não assumem riscos em relação às diferenças de estimativas de quantitativos. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e a correspondente remuneração devida. Não se exige o mesmo nível de precisão da empreitada por preço global, em razão da imprecisão inerente à própria natureza do objeto contratado que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, por fatores supervenientes ou que não são totalmente conhecidos na fase de planejamento. São exemplos: execução de fundações; serviços de terraplanagem; desmontes de rochas; implantação, pavimentação ou restauração de rodovias; construção de canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento, infraestrutura urbana; obras portuárias, dragagem e derrocamento; e construção de poço artesiano.

2.3. Já a empreitada por preço global é aquela em que se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Em tese, cada parte assume o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação.

2.4. A diferença entre esses dois regimes reside, basicamente, na relação existente entre o binômio “encargo e remuneração” estabelecido por meio do contrato (MENDES, 2007). O encargo diz respeito ao objeto: o que será executado, como será executado e quanto será executado. É a obrigação assumida pelo contratado. Já a remuneração é o valor devido pela execução do encargo tal como especificado pela Administração.

2.5. Na empreitada por preço global, o encargo pode ser previamente definido pela Administração, tanto em seu aspecto qualitativo quanto em seu aspecto quantitativo. Desse modo, cabe ao licitante oferecer preço certo e total para a execução completa do objeto. Encargo e remuneração são estabelecidos em sua totalidade já na formalização do contrato.

2.6. Diferentemente ocorre na empreitada por preço unitário. Tal regime se aplica para os casos em que a definição do objeto somente é possível no seu aspecto qualitativo, não sendo possível fixar antecipadamente sua dimensão (quantidade) exata (MENDES, 2011). Nesse caso, o preço correspondente será certo, porém fixado em razão de unidades de medida determinadas, e não total. A quantidade exata do encargo e a sua remuneração total somente serão conhecidas após a conclusão completa do objeto.

2.7. A forma de fiscalização e de medição utilizada pela Administração para se apurar o valor a ser pago pelos serviços prestados também é diferente a depender do regime de execução definido para a contratação. Nas empreitadas por preço unitário, a remuneração do contratado corresponde de maneira exata ao serviço prestado, uma vez que as medições são realizadas mediante a multiplicação das quantidades efetivamente executadas pelos seus respectivos preços unitários ofertados na licitação. Por exemplo: se forem executados serviços de pintura em 1100m² de área, será pago o valor correspondente a 1100m², mesmo que os projetos contenham previsão de apenas 1000m².

2.8. Nesse tipo de regime, durante a execução do contrato é que se definirá a quantidade exata do objeto e, conseqüentemente, o respectivo pagamento da obra ou dos serviços executados. As medições serão pagas na periodicidade prevista no cronograma, de acordo com o que for efetivamente executado. (BONAT TO, 2012). Por esse motivo, a aferição dos quantitativos requer muito cuidado e precisão por parte da Administração, a fim de que as quantidades pagas correspondam exatamente às quantidades executadas. “Logo, a equipe de fiscalização deve ser mais cuidadosa em seus trabalhos, visto que as medidas definirão o valor real do projeto” (SOUZA, 2016).

2.9. Já nas empreitadas por preço global, os serviços executados são medidos e remunerados de acordo com as etapas previamente definidas no cronograma físico-financeiro da obra (CARVALHO, 2013). As medições, por sua vez, são bem mais simples para a Administração, pois não demandam análise minuciosa quanto às quantidades dos materiais empregados. Têm por finalidade, apenas, verificar se o estágio em que se encontra a obra ou o serviço contratado se coaduna com a etapa prevista no cronograma físico-financeiro, não sendo necessário adentrar na análise dos quantitativos executados. Finalizada a respectiva fase, paga-se o valor previsto no contrato.

2.10. Conforme já pontuado pela AGU no Parecer Referencial nº 00044/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU1, a empreitada por preço global baseada em projeto básico pouco detalhado proporciona dois grandes inconvenientes ao processo licitatório: i) dificulta a elaboração de propostas pelos licitantes e, conseqüente mente, ii) induz os competidores a apresentarem propostas supervalorizadas. Além disso, na fase de execução contratual, um projeto básico inconsistente exige sua retificação, com a conseqüente readequação das cláusulas financeiras ou mesmo a anulação do contrato.

2.11. De acordo com estudo realizado pelo TCU, examinado no Acórdão nº 1977/2013 - Plenário, de 31/7/2013, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, a escolha do regime de execução do contrato administrativo deverá levar em conta as características da obra a ser licitada. Assim, o regime de empreitada por preço global deverá ser adotado sempre que for possível estimar, de antemão e com precisão, o encargo integral do particular; e o de empreitada por preço unitário, nos casos em que a Administração, ao licitar o empreendimento, não tenha condições técnicas de aferir, com precisão, todos os elementos quantitativos envolvidos na execução do escopo, impossibilitando as licitantes de apresentar propostas por preço certo e total. É o caso do exemplo dado no item 19 do supramencionado Acórdão, relativamente às contratações para reforma de edificações:

“Não há como prever o exato estado das tubulações no interior dos pisos e paredes antes de demoli-las. Em restaurações de prédios históricos, igualmente tortuoso identificar, com antecedência, a perfeita qualidade de pisos, portas, esquadrias e janelas a serem totalmente substituídos e quais serão recuperados. Obras urbanas, que intuem interferências diversas, possuirão a mesma peculiaridade. Alguns tipos de fundações, principalmente as cravadas, também. Recuperações estruturais e manutenção rodoviária são outro exemplo. Existe uma gama de outras situações.”

2.12. Por esse motivo, o TCU recomenda que, nos empreendimentos afetados de imprecisão congênita, a Administração se utilize da empreitada por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição, a fim de se conferir maior segurança aos licitantes, quando da oferta de preços, e à Administração, quanto à certeza na finalização do objeto.

2.13. Nesse aspecto, Antônio Jorge Leitão faz importante ressalva no sentido de que não se pode interpretar que projetos mal elaborados e incompletos sejam tratados pelo regime de preço unitário:

“Projetos com essa qualidade não devem ser licitados, é o que preconiza o TCU em recorrentes acórdãos, com sanções pesadas aos responsáveis, notadamente a quem elaborou o projeto. A imprecisão nos quantitativos deve estar relacionada à característica da obra, e não a uma deficiência de projeto (LEITÃO, 2014).”

2.14. Vide Acórdãos TCU-Plenário nº 302/2016, de 17/2/2016, e nº 725/2016, de 30/3/2016, respectivamente, ambos de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer:

A realização de licitação com base em projeto básico deficiente, impreciso e que não contempla todos os elementos necessários e suficientes para bem caracterizar e orçar a totalidade da obra constitui falha grave ensejadora de aplicação de multa aos responsáveis.

A realização de licitação, a assinatura de contrato e o início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si só caracteriza irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis. A escolha do regime de execução, portanto, deve ser pautada em critérios técnicos, e não na discricionariedade do agente público, bem como a partir de um projeto básico claro e completo, pois impactará de forma decisiva nas relações entre contratante e contratado, em especial na equação econômico-financeira do contrato.

2.15. Por tudo aqui já exposto, pode-se afirmar que a adoção do **regime de empreitada por preço unitário** se dá devido à imprecisão inerente à própria natureza do objeto, que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, por fatores supervenientes ou não totalmente conhecidos na fase de planejamento, como a execução de demolições, terraplanagem e pavimentação.

2.16. Ademais, é importante destacar o que diz a **Súmula TCU 247**:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto. Contudo, julgou-se inoportuno o parcelamento do objeto, uma vez que os serviços a serem realizados são correlacionados, sendo inviável administrativa e financeiramente seu parcelamento, além do controle e do gerenciamento dos referidos serviços, que sendo executado de modo global, diminui os riscos de execução errônea e/ou perda de garantia dos serviços executados por outra empresa. Com isso, firma-se uma execução mais clara, rápida e menos onerosa a administração pública. Outra perspectiva analisada foi que a segregação aumentaria o tempo de conclusão, ocasionando a inadequação das instalações por um tempo mais estendido.”

2.17. Sendo assim, a adoção do regime de empreitada por preço unitário é justificada pela natureza do objeto, que envolve serviços de pavimentação em vias, cujos quantitativos exatos só podem ser confirmados durante a execução, devido às condições existentes no local. Esse regime permite: Flexibilidade na medição e pagamento conforme os serviços efetivamente executados; Adequação a serviços com diferentes unidades de medição (m², m³, etc.); Maior controle técnico e financeiro, evitando aditivos desnecessários. A escolha está amparada pelo art. 6º, inciso XXXIII, da Lei nº 14.133/2021, sendo o regime mais compatível com a contratação proposta.

2.18. A esse respeito, no caso da obra de **PAVIMENTAÇÃO DE VIAS**, nas Localidades: Loteamento Wanderley, Conjunto Maria Gonzaga, Loteamento Carlos Victor, Cohab e Tv. Nsa. Senhora da Penha, no Município de Cacimbinhas/AL, conformes **PLANOS DE AÇÃO Nº(S) 09032026-096037 e 09032026-092697**, verifica-se que os projetos se encontram devidamente apresentados no processo (Docs. Anexos), os quais, juntamente com o projeto básico (Volumes), estimam com adequado nível de precisão e detalhamento as especificações e quantitativos da obra em questão, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1. Com isso, espera-se evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual, sem prejuízo, seja da Administração, seja da contratada.

Cacimbinhas/AL, 16 de abril de 2026.

.....

AMILTON ROMÃO DA SILVA
Secretaria Municipal Obras e Infraestrutura – SMOI