PARECER TÉCNICO N° 021/2026

ENQUADRAMENTO DA CONSTRUÇÃO DA PRAÇA DA ÁGUA LIMPA COMO OBRA COMUM DE ENGENHARIA

1. INTRODUÇÃO

O presente parecer tem por objetivo analisar o enquadramento da obra de construção da Praça da Água Limpa, localizada na Rua Projetada, bairro Água Limpa, no Município de Lagoa Dourada/MG, dentro da classificação de obra comum ou obra especial de engenharia.

Para isso, será analisada a natureza e as características técnicas do empreendimento, considerando os serviços previstos no projeto arquitetônico, memorial descritivo, memória de cálculo e demais documentos técnicos integrantes do processo, bem como a interpretação da Lei Federal nº 14.133/2021 quanto à classificação das obras e serviços de engenharia.

A correta classificação do objeto possui relevância para a definição dos procedimentos aplicáveis à contratação e dos prazos mínimos para apresentação das propostas, nos termos do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021.

A análise fundamenta-se nas características técnicas do objeto e na interpretação sistemática da legislação vigente, buscando verificar se a solução proposta apresenta características de padronização, previsibilidade e possibilidade de definição objetiva de seus padrões de desempenho e qualidade.

2. ANÁLISE DA CLASSIFICAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA PRAÇA COMO OBRA

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XII, define obra como toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

Por sua vez, o artigo 6º, inciso XXI, define serviço de engenharia como toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados.

No presente caso, a contratação contempla a implantação de uma nova praça pública, com intervenção física no terreno e execução de diferentes elementos permanentes de infraestrutura urbana e paisagística.

Conforme o memorial descritivo, estão previstas atividades de limpeza e regularização do terreno, corte e desaterro, locação, execução de pavimentações, instalação de meio-fio, redes elétricas e hidráulicas, iluminação, bancos, áreas gramadas, arborização e demais elementos necessários à implantação do espaço público.

Dessa forma, trata-se da criação de um novo espaço físico destinado ao uso público, não se limitando à manutenção, conservação ou adaptação de uma estrutura existente, caracterizando-se, portanto, como obra de engenharia.

3. AMBIGUIDADE NA INTERPRETAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 14.133/2021, ao estabelecer os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, utiliza as expressões:

- obras e serviços comuns de engenharia, com prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, conforme artigo 55, inciso II, alínea “a”;
- obras e serviços especiais de engenharia, com prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, conforme artigo 55, inciso II, alínea “b”.

Embora a legislação não estabeleça de forma expressa uma definição específica para “obra comum” e “obra especial”, o Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU (5ª edição) reconhece a possibilidade de interpretação dos termos “comuns” e “especiais” como aplicáveis tanto às obras quanto aos serviços de engenharia.

Conforme já utilizado em pareceres anteriores desta Secretaria, o entendimento apresentado pelo TCU permite considerar que a diferenciação entre obra comum e obra

especial deve observar principalmente o grau de complexidade, a possibilidade de padronização e a capacidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade do objeto.

4. ANÁLISE DA LEI DE LICITAÇÕES E A INTERPRETAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE OBRAS

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 6º, incisos XIII e XIV, respectivamente, os conceitos de bens e serviços comuns e especiais:

XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV – bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante.

Embora a legislação não tenha definido expressamente os conceitos de obra comum e obra especial, esses parâmetros podem ser utilizados, por analogia, para a análise da natureza das obras de engenharia.

Nesse contexto, considera-se obra comum de engenharia aquela que apresenta soluções construtivas padronizadas, técnicas amplamente conhecidas, materiais usuais de mercado e condições de execução que podem ser objetivamente estabelecidas nos documentos da contratação.

Por outro lado, uma obra especial de engenharia caracteriza-se pela presença de elevada complexidade técnica, soluções construtivas singulares, inovação tecnológica, elevado grau de personalização ou outras características que dificultem a definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade.

No caso da construção da Praça da Água Limpa, verifica-se que, embora o empreendimento reúna diferentes disciplinas e serviços de engenharia, as soluções previstas são convencionais, amplamente utilizadas na construção civil e passíveis de especificação objetiva.

5. ENQUADRAMENTO DA CONSTRUÇÃO DA PRAÇA DA ÁGUA LIMPA COMO OBRA COMUM

A construção da Praça da Água Limpa enquadra-se como **obra comum de engenharia**, considerando as seguintes características técnicas:

• **Técnicas construtivas convencionais:** A execução da praça contempla serviços de movimentação de terra, execução de pavimentações, assentamento de meio-fio, execução de redes enterradas, instalação de iluminação, execução de passeios, plantio de grama e árvores e instalação de mobiliário urbano. Tais atividades utilizam métodos construtivos usuais e amplamente dominados pelas empresas do setor da construção civil.

• **Padronização dos serviços:** Os principais serviços previstos encontram-se baseados em composições oficiais, especialmente do SINAPI, com procedimentos executivos, unidades de medição e características técnicas previamente estabelecidos. A memória de cálculo apresenta quantitativos definidos a partir do projeto arquitetônico e de dimensões objetivamente mensuráveis.

• **Materiais usuais de mercado:** Os materiais previstos, tais como blocos de concreto intertravado, concreto usinado, meio-fio pré-fabricado, tubos e conexões de PVC, eletrodutos em PEAD, cabos elétricos, postes decorativos, luminárias LED, areia, brita, grama e mudas de árvores, possuem ampla disponibilidade no mercado e especificações técnicas conhecidas.

• **Ausência de elevada complexidade estrutural:** Embora a obra envolva diferentes etapas e instalações complementares, não estão previstas estruturas de elevada complexidade, sistemas construtivos inovadores ou soluções de engenharia singulares. A movimentação de terra, com corte e desaterro mecânico, a execução dos pavimentos e as instalações elétricas e hidráulicas constituem procedimentos correntes na engenharia civil. A memória de cálculo demonstra, inclusive, que os serviços e seus quantitativos podem ser definidos objetivamente a partir do projeto.

• **Objetividade das especificações:** As características dos serviços, materiais, dimensões, quantitativos, métodos de execução e critérios de medição encontram-se definidos no memorial descritivo, na memória de cálculo e no projeto arquitetônico. O projeto

apresenta a implantação da praça, paginação dos pisos, cortes e demais informações necessárias à caracterização do objeto.

• **Execução amplamente difundida no mercado:** Os serviços previstos são rotineiramente executados por empresas de construção civil, não sendo necessária a utilização de tecnologia inédita, método construtivo experimental ou mão de obra com especialização incomum.

• **Previsibilidade da execução:** As etapas construtivas podem ser previamente estabelecidas e sequenciadas, abrangendo preparação do terreno, implantação das redes e infraestrutura, execução das pavimentações, instalação dos equipamentos e elementos de iluminação, execução do paisagismo e acabamento final.

Dessa forma, embora a praça seja composta por diversos serviços de engenharia e diferentes disciplinas, essa diversidade **não implica, por si só, elevada complexidade ou especialidade da obra**. Os componentes são individualmente padronizados, suas interfaces são previsíveis e o conjunto pode ser adequadamente definido por meio dos projetos, memoriais, especificações técnicas e planilha orçamentária.

Não se identificam, portanto, características de inovação, singularidade, elevada heterogeneidade ou complexidade técnica que impeçam a definição objetiva do objeto ou justifiquem seu enquadramento como obra especial de engenharia.

6. CONCLUSÃO

Com base na análise das características técnicas do empreendimento, do memorial descritivo, da memória de cálculo e do projeto arquitetônico, conclui-se que a construção da Praça da Água Limpa, no bairro Água Limpa, em Lagoa Dourada/MG, enquadra-se como obra comum de engenharia.

O empreendimento apresenta soluções construtivas convencionais, materiais usuais de mercado, serviços amplamente difundidos na construção civil, baixa complexidade técnica e possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade por meio dos documentos técnicos integrantes da contratação.

A existência de diferentes componentes — pavimentação, instalações elétricas, instalações hidráulicas, paisagismo, mobiliário urbano e movimentação de terra — não descaracteriza a natureza comum da obra, uma vez que não foram identificadas soluções construtivas singulares, tecnologias inovadoras ou complexidade elevada que inviabilizem sua padronização.

Dessa forma, o enquadramento como obra comum de engenharia mostra-se tecnicamente compatível com as características do objeto e com a interpretação sistemática da Lei Federal nº 14.133/2021.

7. ANEXOS

7.1. MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - ORIENTAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA DO TCU (5ª EDIÇÃO) – PÁGINAS 362 A 364

Lagoa Dourada, 27 de agosto de 2026

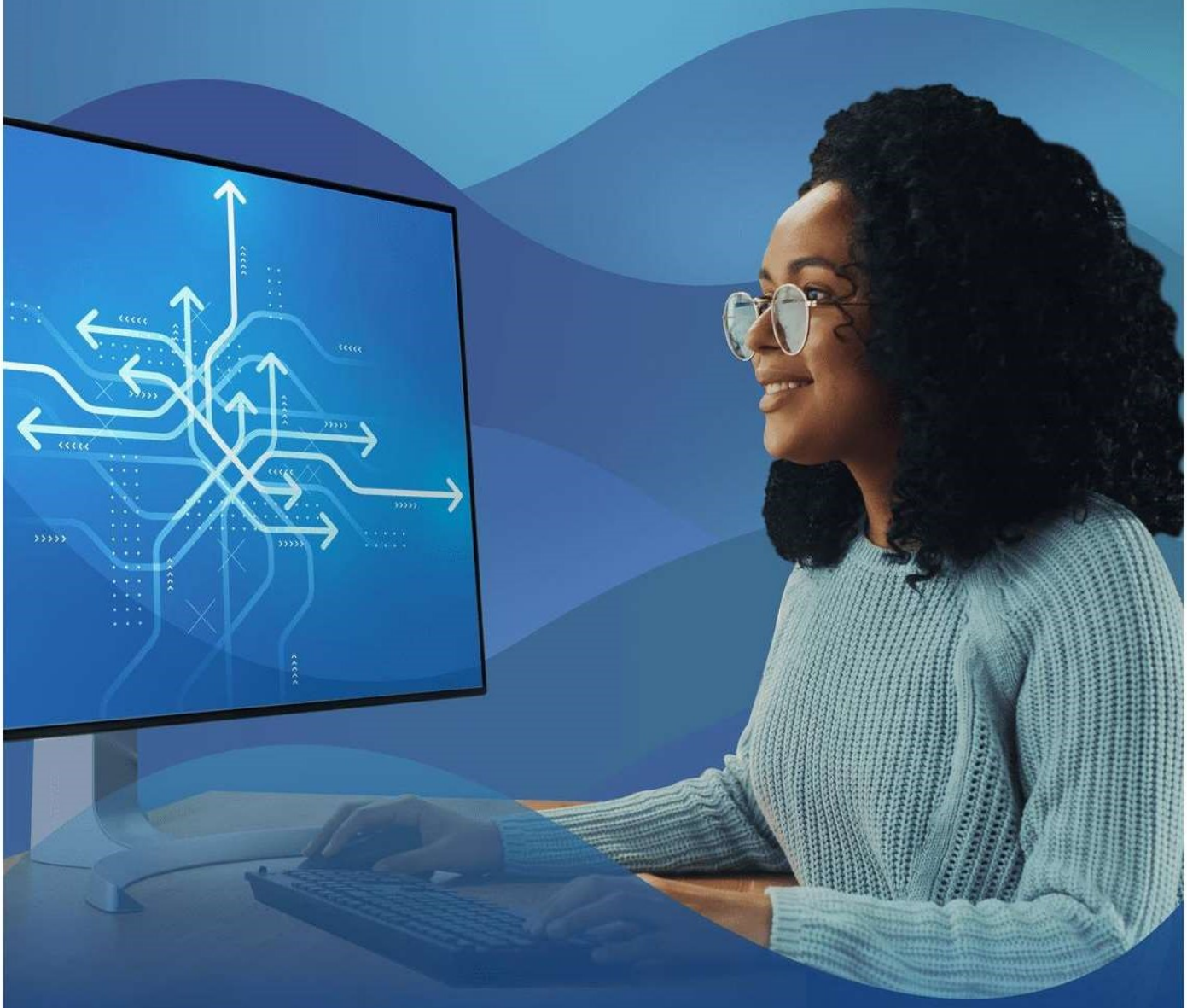
gov.br Documento assinado digitalmente
MARCELO VALE ALVES
Data: 27/08/2026 10:39:51-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Marcelo Vale Alves
Engenheiro Civil - CREA-MG: 233.815/D
Departamento de Projetos e Fiscalização

5ª Edição - versão 2.0 - Atualizado em 29/08/2024

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Orientações e Jurisprudência do TCU



2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas, Presidente
Vital do Rêgo, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sergio Ricardo Costa Caribé
Rodrigo Medeiros de Lima

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU



LICITAÇÕES E CONTRATOS

Orientações e Jurisprudência do TCU

5ª Edição - versão 2.0 - Atualizado em 29/08/2024

Brasília, 2024

© Copyright 2024, Tribunal de Contas de União

Impresso no Brasil / Printed in Brazil www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

FICHA CATALOGRÁFICA

BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

1.Contratações. 2.Licitação. 3. Contrato Administrativo. I. Título.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU



LICITAÇÕES E CONTRATOS

Orientações e Jurisprudência do TCU

5ª Edição - versão 2.0 - Atualizado em 29/08/2024

Brasília, 2024

APRESENTAÇÃO

A última edição deste manual foi publicada em 2010. Desde então, ocorreram mudanças significativas nas normas e jurisprudência relacionadas às contratações públicas. Um marco importante nesse sentido foi a publicação da Lei 14.133/2021, que estabelece as regras gerais de licitações e contratos administrativos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante dessas mudanças e considerando o objetivo estratégico do Tribunal de Contas da União de contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos, tornou-se oportuna a revisão e atualização deste documento.

Com satisfação, apresento a 5ª edição do Manual de Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Assim como as edições anteriores, esta nova edição possui um caráter pedagógico e preventivo, sendo um recurso valioso para gestores e todos aqueles que atuam na função de contratações das organizações públicas. Espero que ela seja amplamente utilizada e que contribua para o aprimoramento dos processos de contratação no setor público.

Ministro BRUNO DANTAS

Presidente do Tribunal de Contas da União

Sumário

1. INTRODUÇÃO 1

1.1. Objetivo e escopo 1

1.2. Organização do conteúdo 2

2. GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS 5

2.1. Promoção da integridade nas contratações 13

2.2. Gestão de riscos das contratações 23

2.3. Promoção da gestão estratégica das contratações 32

2.3.1. Modelo de gestão das contratações 32

2.3.1.1. Estrutura e processos de trabalho 37

2.3.1.2. Gestão de pessoas na função de contratações 45

2.3.1.3. Demais diretrizes para a função de contratações 58

2.3.2. Instrumentos de planejamento da função de contratações 69

2.3.2.1. Objetivos, indicadores e metas para a função de contratações 69

2.3.2.2. Plano de logística sustentável (PLS) 75

2.3.2.3. Plano de contratações anual (PCA) 81

2.4. Monitoramento do desempenho da função de contratações 92

2.5. Promoção da transparência e da *accountability* das contratações 97

2.6. Atuação da auditoria interna para adicionar valor à função de contratações 108

3. METAPROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA 126

3.1. Noções gerais sobre licitação 131

3.1.1. O que é licitação? 131

3.1.2. Por que licitar? 132

3.1.3. Quem deve licitar? 133

3.1.4. O que licitar? 135

3.1.5. Como licitar? 139

3.2. Princípios das licitações e dos contratos administrativos 145

3.3. Agentes públicos 154

3.4. Critérios de julgamento 167

3.4.1. Menor preço 168

3.4.2. Maior desconto 171

3.4.3. Melhor técnica ou conteúdo artístico 176

3.4.4. Técnica e preço 179

3.4.5. Maior lance (no caso de leilão) 186

3.4.6. Maior retorno econômico 187

3.5. Modos de disputa 191

3.6. Modalidades de licitação 197

3.6.1. Pregão 198

3.6.2. Concorrência 202

3.6.3. Concurso 205

3.6.4. Leilão 207

3.6.5. Diálogo Competitivo 211

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO 216

4.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP) 217

4.1.1. Descrição da necessidade da contratação 229

4.1.2. Demonstração da previsão da contratação no PCA 232

4.1.3. Requisitos da contratação 234

4.1.4. Estimativas das quantidades 243
4.1.5. Levantamento de mercado 248
4.1.6. Estimativa do valor da contratação 253
4.1.7. Descrição da solução como um todo 259
4.1.8. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação 262
4.1.9. Demonstrativo dos resultados pretendidos 268
4.1.10. Providências a serem adotadas pela Administração 270
4.1.11. Contratações correlatas e/ou interdependentes 273
4.1.12. Descrição de possíveis impactos ambientais 275
4.1.13. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação 281

4.2. Análise de Riscos 283

4.3. Termo de referência (TR) 288

4.3.1. Definição do objeto 296
4.3.2. Fundamentação da Contratação 302
4.3.3. Descrição da solução como um todo 305
4.3.4. Requisitos da contratação 307
4.3.5. Modelo de execução do objeto 312
4.3.6. Modelo de gestão do contrato 318
4.3.7. Critérios de medição e de pagamento 328
4.3.8. Formas e critérios de seleção do fornecedor 338
4.3.9. Estimativa do valor da contratação 342
4.3.9.1. Pesquisa de preços 345
4.3.9.2. Análise crítica dos preços coletados 348
4.3.9.3. Definição e execução da forma de cálculo do valor estimado da contratação 348
4.3.10. Adequação orçamentária 358

4.4. Planejamento para contratação de obras e serviços de engenharia 362

4.4.1. Regimes de execução de obras e serviços de engenharia 364
4.4.1.1. Empreitada por preço unitário (EPU) 371
4.4.1.2. Empreitada por preço global (EPG) 371
4.4.1.3. Contratação Integrada 373
4.4.1.4. Contratação semi-integrada 377
4.4.2. Anteprojeto 378
4.4.2.1. Programa de necessidades, demanda, visão global e níveis de serviço 384
4.4.2.2. Condições de solidez, de segurança e de durabilidade 385
4.4.2.3. Prazo de entrega 385
4.4.2.4. Estética do projeto arquitetônico 386
4.4.2.5. Outros parâmetros 387
4.4.2.6. Proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia 388
4.4.2.7. Projetos anteriores ou estudos preliminares 389
4.4.2.8. Levantamento topográfico e cadastral 390
4.4.2.9. Pareceres de sondagem 390
4.4.2.10. Memorial descritivo 390
4.4.3. Projeto básico (PB) 390
4.4.3.1. Levantamentos, sondagens, ensaios e estudos 400
4.4.3.2. Soluções técnicas globais e localizadas 401
4.4.3.3. Identificação dos serviços, dos materiais e dos equipamentos 401
4.4.3.4. Informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos 402
4.4.3.5. Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra 402
4.4.3.6. Orçamento detalhado do custo global da obra 402
4.4.4. Projeto Executivo 405

4.5. Edital 409

4.5.1. Objeto da Licitação 413

4.5.2. Regras relativas à convocação ... 415
4.5.2.1. Impedimentos de participar da licitação ... 419
4.5.2.2. Participação de consórcios ... 425
4.5.2.3. Participação de cooperativas ... 429
4.5.2.4. Participação de microempresas e de empresas de pequeno porte ... 440
4.5.2.5. Margem de preferência ... 455
4.5.3. Regras da licitação ... 459
4.5.4. Condições Contratuais ... 462
4.5.5. Matriz de riscos ... 463
4.5.6. Orçamento sigiloso ... 469
4.6. Audiência pública e consulta pública ... 474
4.7. Análise jurídica da contratação ... 477
5. SELEÇÃO DO FORNECEDOR ... 482
5.1. Divulgação do edital ... 483
5.1.1. Impugnação e pedidos de esclarecimento ... 489
5.2. Apresentação de propostas ... 497
5.2.1. Garantia de proposta ... 506
5.3. Envio de lances ... 508
5.4. Julgamento ... 517
5.4.1. Aceitabilidade e desclassificação ... 518
5.4.1.1. Prova de qualidade ... 532
5.4.1.2. Amostra e prova de conceito ... 535
5.4.2. Desempate ... 540
5.4.3. Negociação ... 544
5.4.4. Garantia adicional ... 547
5.5. Habilitação ... 551
5.5.1. Habilitação Jurídica ... 564
5.5.2. Habilitação Técnica ... 571
5.5.3. Habilitação Fiscal, Social e Trabalhista ... 583
5.5.4. Habilitação Econômico-Financeira ... 589
5.6. Recurso e pedido de reconsideração ... 598
5.7. Encerramento da licitação ... 605
5.8. Infrações e sanções administrativas - licitantes ... 612
5.9. Procedimentos auxiliares ... 625
5.9.1. Credenciamento ... 626
5.9.2. Pré-qualificação ... 633
5.9.3. Procedimento de Manifestação de Interesse ... 637
5.9.4. Sistema de Registro de Preços ... 641
5.9.5. Registro Cadastral ... 658
5.10. Processo de contratação direta ... 662
5.10.1. Inexigibilidade de licitação ... 675
5.10.1.1. Fornecedor exclusivo (inciso I) ... 676
5.10.1.2. Artista consagrado pela crítica ou pela opinião pública (inciso II) ... 680
5.10.1.3. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização (inciso III) ... 684
5.10.1.4. Credenciamento (inciso IV) ... 693
5.10.1.5. Aquisição ou locação de imóvel singular (inciso V) ... 693
5.10.2. Dispensa de licitação ... 698
5.10.2.1. Dispensa em razão do valor (incisos I e II) ... 700

5.10.2.2. Licitação deserta ou fracassada (inciso III) 704
5.10.2.3. Vigência de garantia de equipamentos (inciso IV, alínea “a”) 707
5.10.2.4. Contratações com base em acordo internacional (inciso IV, alínea “b”) 708
5.10.2.5. Pesquisa e desenvolvimento (inciso IV, alínea “c”) 710
5.10.2.6. Contratações realizadas por ICT ou agência de fomento (inciso IV, alínea “d”) 714
5.10.2.7. Aquisições de gêneros perecíveis (inciso IV, alínea “e”) 716
5.10.2.8. Alta complexidade tecnológica e defesa nacional (inciso IV, alínea “f”) 718
5.10.2.9. Materiais de uso das Forças Armadas (inciso IV, alínea “g”) 719
5.10.2.10. Atendimento de contingentes militares no exterior (inciso IV, alínea “h”) 720
5.10.2.11. Abastecimento ou suprimento de efetivos militares (inciso IV, alínea “i”) 722
5.10.2.12. Resíduos sólidos urbanos (inciso IV, alínea “j”) 723
5.10.2.13. Obras de arte e objetos históricos (inciso IV, alínea “k”) 725
5.10.2.14. Equipamentos para rastreamento e obtenção de provas (inciso IV, alínea “l”) 726
5.10.2.15. Medicamentos para tratamento de doenças raras (inciso IV, alínea “m”) 727
5.10.2.16. Contratações para incentivo à inovação científica (inciso V) 728
5.10.2.17. Comprometimento da segurança nacional (inciso VI) 733
5.10.2.18. Guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal, ou grave perturbação da ordem (inciso VII) 736
5.10.2.19. Emergência ou calamidade pública (inciso VIII) 739
5.10.2.20. Bens produzidos ou serviços prestados por organização do poder público (inciso IX) ... 744
5.10.2.21. Intervenção no domínio econômico (inciso X) 747
5.10.2.22. Celebração de contrato de programa (inciso XI) 747
5.10.2.23. Transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS (inciso XII) 750
5.10.2.24. Contratações de comissão para avaliação de critérios de técnica (inciso XIII) 753
5.10.2.25. Contratação de associação de pessoas com deficiência (inciso XIV) 755
5.10.2.26. Contratações de instituição de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico ou de recuperação social da pessoa presa (inciso XV) 757
5.10.2.27. Aquisição de insumos estratégicos para a saúde (inciso XVI) 761

5.11. Formalização do contrato 762

5.11.1. Cláusulas 768
5.11.2. Garantias 779
5.11.3. Alocação de riscos 789
5.11.4. Prerrogativas da Administração 795
5.11.5. Duração 797
5.11.6. Convocação para contratar 804
5.11.7. Divulgação 811

6. GESTÃO DO CONTRATO 813

6.1. Execução do contrato 814

6.1.1. Subcontratação 818
6.1.2. Providências prévias ao início da execução do contrato 824
6.1.3. Início da execução do contrato 833
6.1.4. Fiscalização técnica e recebimento provisório 840
6.1.5. Fiscalização administrativa e recebimento provisório administrativo 850
6.1.6. Gestão do contrato e recebimento definitivo 860
6.1.7. Pagamento 869
6.1.8. Infrações e sanções administrativas - contratado 881
6.1.9. Meios alternativos de resolução de controvérsias 897

6.2. Alteração do contrato 901

6.2.1. Unilateral 907

6.2.2. Consensual 916
6.2.2.1. Equilíbrio econômico-financeiro 919

6.3. Manutenção e prorrogação do contrato 940

6.4. Extinção do contrato 951

6.4.1. Extinção normal do contrato 952
6.4.2. Formas de extinção prematura do contrato 957
6.4.2.1. Por ato unilateral da Administração 958
6.4.2.2. Consensual 959
6.4.2.3. Por decisão arbitral ou judicial 960
6.4.3. Causas para a extinção prematura do contrato 963
6.4.3.1. Nulidade do contrato 963
6.4.3.2. Inadimplemento por culpa do contratado 970
6.4.3.3. Inadimplemento por culpa da Administração 974
6.4.3.4. Outras razões 978

Pesquisa de Jurisprudência	Execute consulta na Jurisprudência selecionada. Pesquise na "árvore de classificação" por "recursos orçamentários", filtre pela área "licitação".

Fonte: Elaboração própria com base na jurisprudência do TCU.

Quadro 167 - Riscos relacionados

Riscos
Realização de procedimento licitatório sem que haja disponibilidade de créditos orçamentários, levando à ilegalidade por descumprimento da LC 101/2000 (art. 15, art. 16, § 4º, inciso I, e art. 37, inciso IV) e à impossibilidade de formalizar o contrato, com consequentes responsabilização do gestor, perda de confiança dos fornecedores e demais partes interessadas, não atendimento da necessidade da Administração e desperdício de recursos na realização do certame (tempo, materiais e humanos).
Atrasos nos pagamentos devidos ao contratado, levando à suspensão da execução do objeto (Lei 14.133/2021, art. 137, § 2º, inciso IV, c/c § 3º, inciso II), com consequente interrupção de atividades essenciais e perda de investimentos realizados, além de possível extinção contratual por culpa exclusiva da Administração, com condenação a indenizar o contratado pelos prejuízos que houver sofrido (Lei 14.133/2021, art. 138, § 2º).

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 168 - Modelos

Assunto	Modelo disponibilizados por OGS ou por órgãos de controle	OGS
Modelos e diretrizes para declaração de disponibilidade orçamentária	• Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (Advocacia-Geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em Serviços Públicos, 2023b)	AGU, MGI

Fonte: Elaboração própria.

4.4. Planejamento para contratação de obras e serviços de engenharia

Dentre as formas de a Administração Pública atender às demandas da sociedade, destacam-se a execução de obras e a prestação de serviços de engenharia. Exemplos de obras públicas incluem a construção de edifícios, como escolas e hospitais, ruas e estradas, sistemas de água e esgoto, metrôs, aeroportos e muitas outras. Além disso, há serviços de engenharia que incluem a manutenção de prédios, pequenas reformas e adaptações que preservam as características originais dos imóveis, bem como o desenvolvimento de projetos.

Uma obra pode ser definida como a ação de construir, executar ou edificar algo, reformar para alterar substancialmente as características de partes ou do todo de uma obra, ou ampliar para aumentar a área construída de um bem.

A Lei 14.133/2021 define obra e serviço de engenharia[576]:

[576] Lei 14.133/2021, art. 6º, incisos XII e XXI.

> Art. 6º [....] XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel. [...]
>
> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do *caput* deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
>
> a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
>
> b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

A Lei 14.133/2021 não traz os conceitos de "obra comum" ou de "obra especial". Embora não os tenha definido expressamente, em várias passagens, o texto se refere a ambos os tipos de objeto, tal como no art. 55, inciso II:

> Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: [...]
>
> II - no caso de serviços e obras:
>
> a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
>
> b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

É possível interpretar o dispositivo acima no sentido de que os termos "comuns" e "especiais" se referem tanto aos serviços como às obras, trazendo uma diferenciação entre as duas alíneas "a" e "b". Caso contrário, haveria uma dubiedade no estabelecimento do prazo mínimo de divulgação do edital para a licitação de obras, que poderiam ser licitadas com prazo mínimo de dez ou 25 dias úteis.

Além do prazo mínimo de abertura das propostas, a diferenciação entre obra "comum" e "especial" impactaria outros três fatores. O primeiro deles é que a licitação de obras "especiais" poderia ser conduzida por comissão de contratação[577], ao passo que as obras comuns teriam o certame processado por um agente de contratação.

[577] Lei 14.133/2021, art. 8º, § 2º.

As obras comuns poderiam ser executadas sem projeto executivo[578], desde que o ETP demonstre a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

Por fim, as obras especiais poderiam ser processadas com o critério de julgamento de técnica e preço[579], quando o ETP "demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração".

Em que pese a Lei 14.133/2021 não conter a conceituação do que seriam obras "comuns" e "especiais", nem haver, até o momento, jurisprudência do TCU que aborde essa questão, há iniciativas que buscam avançar na construção desses conceitos, a exemplo da Nota Técnica IBR 001/2021[580].

4.4.1. Regimes de execução de obras e serviços de engenharia

A Lei 14.133/2021 estabelece os regimes para a contratação e execução indireta de obras e serviços de engenharia, os chamados regimes de execução[581].

Cada regime de execução terá implicações diversas na modelagem da licitação e na gestão contratual de uma obra ou de um serviço de engenharia, a exemplo da forma como os pagamentos serão realizados, do parcelamento do objeto ou da alocação de riscos por falhas na quantificação dos serviços.

Os regimes dispostos na Lei 14.133/2021 são:

a) contratação por tarefa;

b) empreitada integral;

c) fornecimento e prestação de serviço associado (RFPSA);

d) empreitada por preço unitário (EPU);

e) empreitada por preço global (EPG);

f) contratação integrada; e

[578] Lei 14.133/2021, art. 18, § 3º c/c art. 46, § 1º.
[579] Lei 14.133/2021, art. 36, § 1º, inciso IV.
[580] IBRAOP, 2021.
[581] Lei 14.133/2021, art. 46.