

## PARECER JURÍDICO

EMENTA: TIPOS DE EMPREITADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ANÁLISE COMPARATIVA E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS.

### RELATÓRIO

1.1. O presente parecer tem como objetivo analisar e comparar os diferentes tipos de empreitada utilizados nas contratações da Administração Pública: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário e empreitada integral;

1.2. É o Relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O art. 46 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 estabeleceu um conjunto de regimes de execução de obras e serviços de engenharia:

*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.*

2.2. O dispositivo legal em questão delimita claramente os regimes de execução que podem ser aplicados na realização indireta de obras e serviços de engenharia;

2.3. Contudo, é importante ressaltar que a redação desse dispositivo não aborda explicitamente outros tipos de serviços além de obras e serviços de engenharia. Entretanto, a Lei de Licitações demonstra uma compreensão ampla ao exigir, em seu art. 92, IV, que

independente da natureza do serviço a ser contratado, seja ele de engenharia ou não, a cláusula contratual deve estabelecer o regime de execução ou a forma de fornecimento:

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

*(...)*

*IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*

*(...)*

2.4. Tal disposição reforça a necessidade de transparência e legalidade na contratação pública, independente do escopo do serviço;

2.5. Portanto, a conjugação desses dispositivos legais aponta para uma abordagem holística e cuidadosa no estabelecimento de regimes de execução contratuais, não limitando-se apenas às obras e serviços de engenharia, mas estendendo-se a todos os tipos de serviços, exceto a contratação integrada e semi-integrada, essas sim exclusivas para obras e serviços de engenharia;

2.6. Essa abordagem busca garantir a observância dos princípios de economicidade, eficiência e qualidade, a fim de que a administração pública alcance os melhores resultados em suas contratações, independentemente da natureza do serviço em questão;

2.7. Feito este esclarecimento inicial, no presente parecer focaremos no estudo dos três tipos de empreitada.

#### Empreitada por Preço Global

2.8. O art. 6º, XXIX da Lei nº 14.133, de 2021 assim conceitua a empreitada por preço global:

*Art. 6º Omissis*

*(...)*

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

*(...)*

2.9. A empreitada por preço global é um regime no qual a empresa contratada se compromete a realizar todo o empreendimento, desde a execução até a entrega final, por um preço fixo e previamente estabelecido. Nesse regime, o valor total a ser pago à

contratada é determinado com base em uma proposta global que engloba todas as etapas, materiais, mão de obra, despesas e custos relacionados à obra ou serviço;

2.10. A principal característica desse regime é a fixação antecipada do valor total, o que proporciona uma maior previsibilidade de custos para o contratante. Isso pode ser especialmente vantajoso em situações em que é necessário estabelecer um orçamento claro desde o início do projeto;

2.11. No entanto, é importante ressaltar que, embora o valor global seja determinado antecipadamente, a qualidade e a conformidade com as especificações do projeto continuam sendo aspectos cruciais. A empresa contratada é responsável por cumprir todas as exigências contratuais, independentemente do valor previamente acordado;

2.12. A empreitada por preço global pode ser uma abordagem eficaz para projetos em que as quantidades e características dos itens a serem construídos estão relativamente bem definidas, proporcionando ao contratante uma visão clara dos custos totais envolvidos. No entanto, é fundamental elaborar um contrato detalhado que estabeleça claramente as obrigações das partes, as especificações do projeto e os critérios de pagamento, a fim de evitar potenciais conflitos durante a execução do empreendimento;

2.13. Como exemplo, imagine a Administração Pública deseja construir uma nova escola municipal. A prefeitura decide utilizar o regime de empreitada por preço global para esse projeto;

2.14. A empresa contratada apresenta uma proposta global para a construção da escola, incluindo todos os aspectos do empreendimento, como mão de obra, materiais, equipamentos, instalações e despesas gerais. O preço total a ser pago pela prefeitura é fixado antecipadamente na proposta e engloba todos esses elementos;

2.15. Durante a execução do projeto, a empresa contratada assume a responsabilidade de gerenciar todas as etapas da construção, desde a preparação do terreno até a entrega final da escola. Caso ocorram variações nas quantidades de materiais ou outros imprevistos, a empresa contratada deve lidar com essas situações dentro do valor global previamente acordado;

2.16. Ao final do projeto, a empresa entrega a escola concluída e a prefeitura efetua o pagamento conforme o contrato. A prefeitura beneficia-se da previsibilidade de custos, uma vez que o valor total já foi determinado antes do início da construção;

2.17. Esse exemplo ilustra como a empreitada por preço global funciona, permitindo que a empresa contratada assuma a responsabilidade por todas as etapas da obra e fixe um preço total para a realização do empreendimento, proporcionando ao contratante uma clara compreensão dos custos envolvidos desde o início do projeto;

2.18. Podemos apontar como vantagens e desvantagens desse regime:

*Vantagens:*

- 1. Previsibilidade de Custos: O preço total é fixado antecipadamente, o que proporciona uma previsibilidade de custos para o contratante. Isso é especialmente útil para planejamento orçamentário e financeiro;*
- 2. Simplicidade na Gestão Financeira: O contratante não precisa se preocupar com variações nas quantidades de materiais ou horas de trabalho, uma vez que o preço global já contempla esses aspectos;*
- 3. Maior Envolvimento da Contratada: A empresa contratada assume a responsabilidade por todas as fases do projeto, incentivando um maior comprometimento e gestão eficaz dos recursos;*
- 4. Redução de Conflitos: Como o preço é fixo, potenciais disputas relacionadas a variações de custos são minimizadas.*

*Desvantagens:*

- 1. Riscos para a Contratada: A empresa contratada assume riscos de imprevistos e variações nos custos. Se ocorrerem despesas inesperadas, a contratada pode ter dificuldades em lidar com essas situações dentro do preço global previamente estabelecido;*
- 2. Pouca Flexibilidade: A rigidez do preço global pode limitar ajustes durante a execução do projeto, o que pode ser problemático em caso de mudanças no escopo ou necessidade de adaptações;*
- 3. Possível Redução da Qualidade: Para cumprir o preço fixo, a contratada pode ser tentada a cortar custos em áreas como materiais e mão de obra, o que pode afetar a qualidade do resultado final;*
- 4. Complexidade na Avaliação de Propostas: É necessário um detalhamento cuidadoso da proposta para garantir que todos os aspectos do projeto estejam devidamente considerados, o que pode dificultar a comparação de diferentes propostas.*

2.19. A decisão de optar pela empreitada por preço global deve levar em conta as características específicas do projeto, o grau de previsibilidade do escopo, a confiabilidade da contratada e a capacidade de ambas as partes de gerenciar riscos. É importante elaborar

um contrato detalhado que estabeleça claramente os termos e responsabilidades das partes para minimizar potenciais desvantagens e assegurar o sucesso do empreendimento;

2.20. Importante não confundir o regime empreitada por preço global com o critério de julgamento menor preço global, possuindo conceitos distintos, não sendo dependentes ou excludentes.

#### Empreitada por Preço Unitário

2.21. O conceito de empreitada por preço unitário foi tratado no art. 6º, XXVIII da Lei nº 14.133, de 2021:

*Art. 6º Omissis*

*(...)*

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

*(...)*

2.22. A empreitada por preço unitário é um no qual o valor total a ser pago à contratada é calculado com base nas quantidades reais de itens executados, multiplicadas pelos preços unitários previamente estabelecidos no contrato. Nesse regime, os preços unitários são fixados para cada componente específico do projeto, como unidades de material, horas de trabalho, serviços ou outras unidades de medida relevantes para o empreendimento;

2.23. Em outras palavras, a empresa contratada recebe um pagamento correspondente à quantidade real de cada item executado, multiplicada pelo preço unitário estipulado. Esse regime permite uma abordagem mais detalhada e flexível, uma vez que os pagamentos estão diretamente relacionados ao que foi efetivamente realizado

2.24. A empreitada por preço unitário é frequentemente utilizada em projetos nos quais o escopo e as quantidades de diferentes itens não podem ser previamente determinados com exatidão;

2.25. No entanto, é importante estabelecer mecanismos claros para a medição e a avaliação das quantidades executadas, a fim de evitar divergências e conflitos entre as partes. Além disso, a qualidade dos itens e serviços executados também deve ser monitorada de perto para garantir que os resultados atendam às especificações estipuladas;

2.26. A empreitada por preço unitário é uma abordagem flexível que se adapta bem a projetos nos quais as quantidades podem variar significativamente ao longo do tempo, permitindo uma avaliação mais precisa e justa dos pagamentos à contratada com base nas atividades efetivamente realizadas;

2.27. Exemplificando, suponhamos que uma prefeitura esteja planejando a construção de uma estrada em uma região urbana. Para esse projeto, a prefeitura decide utilizar o regime de empreitada por preço unitário;

2.28. A empresa contratada para a construção da estrada apresenta uma proposta que contém uma lista detalhada de itens e suas respectivas quantidades estimadas, como escavação de solo, compactação, pavimentação asfáltica, sinalização, entre outros. Além disso, a contratada especifica os preços unitários para cada um desses itens, ou seja, o valor a ser pago por unidade de medida;

2.29. Durante a execução da obra, a empresa contratada registra a quantidade real de cada item executado. Por exemplo, ela realiza 100m<sup>3</sup> (cem metros cúbicos) de escavação de solo, 200 (duzentas) toneladas de asfalto pavimentado e assim por diante;

2.30. Ao final de cada período de medição, a prefeitura calcula o valor a ser pago à contratada multiplicando as quantidades reais executadas pelos preços unitários previamente estabelecidos na proposta. Se, por exemplo, o preço unitário da escavação de solo fosse R\$ 50,00 (cinquenta reais) por metro cúbico, e a contratada executasse 100m<sup>3</sup> (cem metros cúbicos), o valor correspondente para esse item seria de R\$ 5.000, 00 (cinco mil reais);

2.31. Dessa forma, a empresa contratada recebe pagamentos proporcionais à quantidade efetivamente executada de cada item, conforme os preços unitários previamente acordados. Esse sistema permite uma abordagem mais precisa e justa para ambas as partes, uma vez que os pagamentos estão diretamente relacionados ao que foi realizado;

2.32. No entanto, é essencial ter um controle rigoroso das medições e quantidades executadas para garantir a exatidão dos pagamentos e evitar conflitos durante a execução do projeto;

2.33. Em termos de vantagens e desvantagens podemos apontar:

*Vantagens:*

- 1. Flexibilidade: A empreitada por preço unitário é altamente flexível, adequando-se bem a projetos nos quais as quantidades de itens variam significativamente ao longo do tempo;*
- 2. Transparência: O cálculo dos pagamentos é baseado em quantidades reais executadas, o que proporciona maior transparência tanto para o contratante quanto para a contratada;*
- 3. Controle Detalhado: O contratante tem um controle detalhado sobre o que está sendo executado, permitindo uma avaliação precisa do progresso do projeto;*
- 4. Adequação a Mudanças: Se houver mudanças no escopo ou nas quantidades, o regime de preço unitário pode se adaptar de forma mais simples.*

*Desvantagens:*

- 1. Complexidade na Avaliação de Propostas: A elaboração da proposta e a comparação entre diferentes propostas podem ser complexas, uma vez que envolvem várias quantidades e preços unitários;*
- 2. Variações de Custos: Caso ocorram variações nas quantidades planejadas, o custo final pode ser afetado, levando a possíveis conflitos;*
- 3. Risco de Qualidade: Em busca de economia, a contratada pode comprometer a qualidade dos itens executados para reduzir custos;*
- 4. Possíveis Disputas Contratuais: Em caso de discordâncias sobre as medições ou a qualidade dos itens, podem surgir disputas que atrasam o projeto.*

2.34. A decisão de utilizar a empreitada por preço unitário deve ser baseada nas características específicas do projeto, na capacidade de medição precisa das quantidades executadas e na necessidade de flexibilidade em relação às variações do escopo. Um contrato bem elaborado, com critérios claros para medição e pagamento, é essencial para minimizar potenciais desvantagens e garantir a execução bem-sucedida do empreendimento.

#### Empreitada por Preço Global x Empreitada por Preço Unitário

2.35. A empreitada por preço unitário quanto a empreitada por preço global são regimes que têm em comum a execução de uma obra ou serviço por um particular, com a obrigação de fornecer mão de obra e, em alguns casos, materiais, em troca de uma remuneração;

2.36. A distinção principal entre uma e outra está relacionada ao modo de remuneração do contratado, e isso tem reflexos significativos nos pressupostos e nas considerações que envolvem a escolha de cada regime;

2.37. Marçal Justen Filho<sup>1</sup> lecionada que:

*Tal como a nomenclatura indica, a empreitada por preço global, existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas inerentes à execução do objeto.*

*Já na empreitada por preço unitário, o empreiteiro é contratado para executar o objeto, sendo o preço fixado por preço certo por unidades determinadas (art. 6º, inc. XXVIII). Portanto, a remuneração do particular é obtida pelo somatório dos diferentes itens contemplados numa estimativa de execução.*

2.38. Na lição de Joel de Menezes Niebuhr<sup>2</sup>:

*... a distinção entre a empreitada por preço global e unitário é que na primeira o preço é certo e total e na segunda ele é certo em razão de unidades determinadas. Ora, na empreitada por preço global, o preço é certo e total porque o encargo é conhecido em sua totalidade, em relação ao aspecto qualitativo e quantitativo. Na empreitada por preço unitário, o preço é certo em razão de unidade determinada, porque o encargo não é conhecido em sua inteireza, não s conhece a quantidade.*

2.39. Ressalta-se que na empreitada por preço unitário, apesar de a remuneração ser calculada com base em preços unitários para cada item específico, a proposta é, de fato, para a execução do objeto integral (a obra ou serviço completos), e não para itens isolados. Cada preço unitário está intrinsecamente ligado ao conjunto global da obra ou do serviço, e a proposta deve ser considerada no contexto do projeto como um todo.

2.40. Isso significa que, embora a remuneração seja calculada de forma detalhada com base nas quantidades de itens, a execução de cada item está vinculada ao objetivo geral do projeto. Cada item contribui para a conclusão da obra ou do serviço como um todo, e a proposta de preços unitários não deve ser dissociada do contexto integral do projeto;

2.41. Importante esclarecer que atribuir ao contratado todos os riscos por eventuais eventos supervenientes e variações de custos na empreitada global pode resultar em problemas e infringe princípios fundamentais da licitação e da contratação pública;

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 591.

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 506.



2.42. Especialmente em contratos que envolvem obras e serviços de engenharia, o contratado geralmente assume a responsabilidade pelos riscos ordinários e previsíveis associados à execução do objeto contratado. No entanto, essa responsabilidade está limitada ao escopo e às especificações definidos no projeto executivo que serve de base para a contratação;

2.43. Se o projeto executivo se revelar inadequado, incompleto ou impreciso, gerando alterações nos custos de forma substancial, o contratado não deve ser responsabilizado integralmente por essas variações de custos. Isso ocorre porque o contratado baseou sua proposta nos documentos fornecidos pela Administração, e é justo que ele não seja penalizado por situações que estão fora de seu controle;

2.44. Nesse contexto, a Administração também deve assumir a responsabilidade de fornecer um projeto executivo adequado e completo, que minimize a possibilidade de variações e surpresas durante a execução;

2.45. A abordagem que atribui todos os riscos ao contratado na empreitada global é um modelo que apresenta desvantagens significativas para ambas as partes, a Administração e o contratado. Isso coloca uma carga excessiva de responsabilidade sobre o contratado e pode levar a desequilíbrios financeiros, injustiças e até a impossibilidade de conclusão bem-sucedida do projeto;

2.46. A doutrina de Marçal Justen Filho<sup>3</sup> elucida a questão:

*O particular assume a responsabilidade pelos riscos ordinários ao objeto contratado, nos limites do projeto executivo. a inadequação original ou superveniente do projeto executivo, gerando alteração os custos, não se enquadra nos pressupostos da responsabilização do empreiteiro.*

*Daí decorre que a contratação, ainda quando pactuada por empreitada por preço global, não transfere para o contratado os riscos por eventos desconhecidos ou imprevisíveis, não cogitados nem mesmo pela própria Administração.*

2.47. Em termos jurisprudenciais, temos o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado no Acórdão 1.977/2013 - Plenário de relatoria do Min. Valmir Campelo:

(...)

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO. *Op. Cit.* p. 596.

*A acepção abrigada na Lei de Licitações indica que ambos os institutos destinam-se a contratar a execução de obra ou serviço por "preço certo", pré-avaliado e de modo judicioso. No preço global, contudo, tal oferta para execução do objeto deve se fazer em razão do todo (preço certo e total), como entidade una; concisa. No preço unitário, tal "preço certo" será realizado em termos de unidades pré-determinadas que compõem esse todo. Intui-se nesse último instituto, pela diferença redacional, que o objeto é visto como uma soma de várias parcelas; de frações que, juntas, formarão a unidade. A empreitada por preços unitários é o conjunto de retalhos vistos, cada qual, de maneira individual na contratação, de maneira a formar a totalidade.*

*Na prática, tendo em vista que ambos os regimes podem levar à realização do mesmo objeto, a diferença encontrar-se-á, basicamente, na maneira de como serão realizadas as medições – e nos riscos assumidos pela contratada em razão dessa distinção na forma de pagamento. Nas empreitadas por preço unitário, mede-se cada unidade de serviço e os pagamentos far-se-ão mediante a multiplicação das quantidades executadas pelos seus respectivos preços unitários. O memorial de medições – peça necessária e fundamental para a regular liquidação de despesas – trará, em detalhes, a fundamentação dessas quantidades, para cada item constante do orçamento contratado.*

*Nas empreitadas por preço global, de outro modo, medem-se as etapas de serviço de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante as etapas objetivamente estabelecidas no instrumento convocatório. Em exemplo prático, terminadas as fundações, paga-se o valor global das fundações; feita a estrutura, remunera-se o valor previsto para essa etapa; concluída determinada fase da obra, com marco previamente estipulado, retribui-se o montante correspondente; até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao valor total ofertado para o objeto como um todo, no ato da licitação (preço certo e total).*

*Trata-se, em consequência, em algum termo, da transferência de imprecisões quantitativas para o particular, como ainda, de um esforço fiscalizatório menor, no que se refere à verificação em pormenores dos quantitativos de cada serviço. Embora os cuidados com a qualidade do objeto permaneçam, não se fazem necessárias avaliações meticulosas e individuais de quantidades. Ao executar, por exemplo, um piso cerâmico de uma obra em uma empreitada por preço unitário, uma vez que se contrata um preço por unidades determinadas, pega-se a trena e se mede exatamente o que foi feito. Se as medidas indicarem que se executarem 100,5 m<sup>2</sup>, 100,5 m<sup>2</sup> serão pagos (e não 100 m<sup>2</sup>). No preço global, de outro modo, como se contratou a obra por preço certo e total (se não houver modificação de projeto), uma vez que o piso da sala foi feito, remunera-se o previsto em contrato – ou exatamente 100 m<sup>2</sup>.*

*(...)*

*Acórdão 1.977/2013 - Plenário, rel. Min. Valmir Campelo.*

2.48. Para fixar melhor o entendimento da comparação entre empreitada por preço global e empreitada por preço unitário, usaremos o quadro a seguir, extraído do

mesmo Acórdão citado acima, embora exarado sob a vigência exclusiva da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é aplicável à Lei nº 14.133, de 2021:

REGIME	VANTAGENS	DESVANTAGENS	INDICADO PARA
Empreitada por Preço Global	<p>Simplicidade nas medições (medições por etapa concluída);</p> <p>Menor custo para a Administração Pública na fiscalização da obra;</p> <p>Valor final do contrato é, em princípio, fixo;</p> <p>Restringe os pleitos do construtor e a assinatura de aditivos;</p> <p>Dificulta o jogo de planilha; e</p> <p>Incentiva o cumprimento de prazo, pois o contratado só recebe quando conclui uma etapa.</p>	<p>Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior, se comparado com o regime de preços unitários;</p> <p>Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor; e</p> <p>A licitação e contratação exigem projeto básico com elevado grau de detalhamento dos serviços (art. 47 da Lei nº 8.666/1993).</p>	<p>Contratação de estudos e projetos;</p> <p>Elaboração de pareceres e laudos técnicos;</p> <p>Obras e serviços executados "acima da terra" que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, a exemplo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de edificações; e</li> <li>- Linhas de Transmissão.</li> </ul>
Empreitada Por Preço Unitário	<p>Pagamento apenas pelos serviços efetivamente executados;</p> <p>Apresenta menor risco para o construtor, na medida em que ele não assume risco quanto aos quantitativos de serviços (riscos geológicos do construtor são minimizados); e</p> <p>A obra pode ser licitada com um projeto com grau de detalhamento inferior ao exigido para uma empreitada por preço global ou integral.</p>	<p>Exige rigor nas medições dos serviços;</p> <p>Maior custo da Administração para acompanhamento da obra;</p> <p>Favorece o jogo de planilha;</p> <p>Necessidade frequente de aditivos, para inclusão de novos serviços ou alteração dos quantitativos dos serviços contratuais;</p> <p>O preço final do contrato é incerto, pois é baseado em estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra;</p> <p>Exige que as partes negociem preços unitários quando ocorrem alterações relevantes dos quantitativos contratados; e</p> <p>Não incentiva o cumprimento de prazos, pois o contratado recebe por tudo o que fez, mesmo atrasado.</p>	<p>Contratação de serviços de gerenciamento e supervisão de obras;</p> <p>Obras executadas "abaixo da terra" ou que apresentam incertezas intrínsecas nas estimativas de quantitativos, a exemplo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução de fundações, serviços de terraplanagem, desmontes de rocha, etc.;</li> <li>- Implantação, pavimentação, duplicação e restauração de rodovias;</li> <li>- Canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento;</li> <li>- Infraestrutura urbana;</li> <li>- Obras portuárias, dragagem e derrocamento;</li> <li>- Reforma de edificações;</li> <li>- Poço artesiano.</li> </ul>

### Empreitada Integral

2.1. A Lei nº 14.133, de 2021 trouxe em seu art. 6º, XXX, o conceito de empreitada interal:

*Art. 6º Omissis*

*(...)*

*XXX - empreitada integral: 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;*

*(...)*

2.2. Neste regime, a contratada assume a responsabilidade total pelo empreendimento, desde a concepção do projeto até a entrega final, englobando todas as etapas de elaboração, execução e entrega da obra ou serviço contratado. Nesse regime, a contratada assume não apenas a execução física, mas também o desenvolvimento do projeto, a elaboração dos projetos executivos, a aquisição de materiais, a coordenação da mão de obra, a gestão do cronograma, os testes e ensaios, e todas as demais atividades necessárias para a conclusão do empreendimento de forma integral;

2.3. A principal característica da empreitada integral é a transferência de riscos e responsabilidades do contratante para a contratada. Isso significa que a empresa contratada assume o compromisso de entregar a obra ou serviço conforme as especificações previamente estabelecidas, dentro do prazo estipulado e com a qualidade requerida. Qualquer problema, desvio de custo ou atraso na execução se torna de responsabilidade da contratada, que deve adotar as medidas necessárias para corrigir as situações adversas;

2.4. Enquanto a empreitada por preço global envolve a fixação antecipada de um valor total, a empreitada integral é caracterizada pela entrega completa e responsabilidade integral pelo empreendimento;

2.5. Joel de Menezes Niebuhr<sup>4</sup> esclarece que:

*A empreitada integral constitui um passo além da empreitada por preço global. Na empreitada integral o contratado é obrigado a entregar o empreendimento em funcionamento em operação.*

2.6. Esse regime é especialmente utilizado em projetos complexos e de grande envergadura, nos quais a integração entre as diferentes etapas e disciplinas é crucial para o sucesso do empreendimento. A empreitada integral busca garantir uma abordagem mais coordenada e eficiente, minimizando possíveis conflitos entre as várias partes envolvidas no projeto e reduzindo os riscos de desvios de custo e prazo;

2.7. A título exemplificativo, imagine que uma prefeitura deseja construir um novo complexo esportivo para a cidade, o qual inclui a construção de um estádio, piscinas olímpicas, quadras esportivas, vestiários, áreas de convivência e estacionamento. Nesse caso, a prefeitura decide utilizar o regime de empreitada integral para a execução do projeto;

2.8. A empresa contratada assume a responsabilidade completa pelo empreendimento. Isso inclui não apenas a construção física das instalações, mas também o desenvolvimento de todo o projeto, a obtenção de licenças e aprovações necessárias, a contratação de arquitetos e engenheiros para elaborar os projetos executivos detalhados, a aquisição de materiais, a gestão de mão de obra, a supervisão da construção e até mesmo a execução de testes de qualidade;

2.9. A contratada assume os riscos e responsabilidades por todas as etapas do projeto. Se houver atrasos na execução, problemas de projeto ou custos adicionais, a empresa contratada é responsável por corrigir essas situações para garantir a entrega do complexo esportivo de acordo com as especificações, prazos e qualidade estipulados;

2.10. Esse exemplo ilustra como a empreitada integral é aplicada em projetos complexos, nos quais a coordenação e integração entre diferentes aspectos do empreendimento são essenciais para o sucesso global do projeto;

---

<sup>4</sup> NIEBUHR. *Op. Cit.* p. 507.

2.11. Assim como as demais, a empreitada integral também tem suas vantagens e desvantagens:

*Vantagens:*

- 1. Responsabilidade Única: A principal vantagem da empreitada integral é a transferência quase completa da responsabilidade do projeto para a empresa contratada. Isso pode simplificar a comunicação, evitar conflitos de interesses entre diferentes contratados e agilizar a tomada de decisões;*
- 2. Integração: A contratada é responsável por todas as fases do projeto, desde o planejamento até a entrega final. Isso permite uma melhor coordenação entre as diferentes etapas, evitando lacunas na execução e aumentando a eficiência;*
- 3. Menos Riscos para o Contratante: Ao transferir os riscos para a contratada, o contratante pode reduzir a exposição a possíveis atrasos, custos adicionais e problemas de execução;*
- 4. Inovação e Criatividade: A contratada tem liberdade para desenvolver soluções criativas e inovadoras, o que pode resultar em um projeto mais eficiente e de maior qualidade.*

*Desvantagens:*

- 1. Custo Potencialmente Mais Elevado: Devido à transferência de riscos, a empresa contratada muitas vezes incorpora uma margem maior para lidar com imprevistos, o que pode levar a custos mais elevados;*
- 2. Falta de Controle Direto do Contratante: Como o contratante não está envolvido em cada etapa do projeto, pode haver menos controle sobre as decisões tomadas pela contratada;*
- 3. Complexidade de Avaliação: A avaliação da qualidade e dos custos do projeto pode ser mais complexa, já que o contratante precisa confiar na contratada para muitos aspectos do empreendimento;*
- 4. Possíveis Disputas Contratuais: Quando há desentendimentos sobre responsabilidades, prazos ou qualidade, podem surgir disputas contratuais complexas.*

2.12. A escolha de utilizar a empreitada integral deve ser feita considerando cuidadosamente as características do projeto, a complexidade do empreendimento e a disponibilidade de recursos. Cada projeto é único, e é essencial avaliar as vantagens e desvantagens em relação às necessidades específicas do contratante e às condições do mercado;

### Da Forma de Remuneração

2.13. As formas de remuneração em contratos administrativos podem variar de acordo com o tipo de empreitada (preço global, preço unitário e integrada);

2.14. Na empreitada por preço global, a remuneração é tipicamente estabelecida como um valor fixo que cobre todas as despesas relacionadas à execução da obra ou

serviço. Isso significa que o contratado receberá o valor total acordado, independentemente de variações nos custos de execução, a menos que haja mudanças no escopo do projeto que justifiquem acréscimos ou decréscimos no valor contratado;

2.15. Nesse regime, é comum que o pagamento seja feito com base em etapas ou marcos predefinidos no contrato. À medida que a obra avança e atinge essas fases, a Administração efetua pagamentos parciais de acordo com o valor contratado para cada etapa;

2.16. Em alguns casos, especialmente em obras de menor porte ou quando não é possível dividir a execução em etapas claras, pode ser estabelecido um pagamento único, geralmente ao final da obra, após a conclusão total do empreendimento;

2.17. Na empreitada por preço unitário, a remuneração é baseada em preços unitários previamente estabelecidos para cada unidade ou item da obra ou serviço. Os preços unitários são multiplicados pelas quantidades reais de unidades ou itens utilizados durante a execução. Portanto, a remuneração é calculada com base no uso efetivo de recursos, e o contratado é pago de acordo com o que foi efetivamente realizado;

2.18. Nesse regime, o pagamento é calculado com base nas quantidades reais de unidades ou itens efetivamente utilizados na obra ou serviço. Conforme as quantidades reais são medidas e registradas, o pagamento é calculado multiplicando essas quantidades pelos preços unitários acordados;

2.19. Em contratos de longo prazo ou obras extensas, o pagamento pode ser feito periodicamente, por exemplo, mensalmente, com base no progresso da obra e nas quantidades medidas no período;

2.20. Na empreitada integrada, a remuneração pode ser dividida em duas partes distintas:

2.20.1. Remuneração pela Elaboração do Projeto: O contratado responsável pela elaboração do projeto pode receber uma remuneração específica por essa fase do contrato. Geralmente, essa remuneração é paga de acordo com marcos ou etapas concluídas no processo de projeto.

2.20.2. Remuneração pela Execução da Obra ou Serviço: A parte relacionada à execução da obra ou serviço é remunerada de acordo com as regras estabelecidas

para a empreitada por preço global ou preço unitário, dependendo de como o contrato foi estruturado;

2.21. Nesse regime, o pagamento pode ser dividido de acordo com o avanço da elaboração do projeto e da execução da obra. A parte correspondente à elaboração do projeto geralmente é paga conforme marcos específicos na concepção do projeto, enquanto a parte relacionada à execução segue os critérios de pagamento acordados. Quando a obra ou serviço integrado é complexo, o pagamento pode ser dividido em etapas ou fases específicas, com base no progresso real da execução;

2.22. Eis a Fundamentação.

## CONCLUSÃO

3.1. Pelo todo o exposto, os três tipos de empreitada - empreitada por preço global, empreitada por preço unitário e empreitada integral - representam abordagens distintas, cada uma com suas características específicas e implicações. A escolha entre esses regimes deve ser feita considerando a natureza do projeto, os riscos envolvidos, a complexidade do escopo e as expectativas de custo;

3.2. Independentemente do tipo escolhido, é fundamental que a Administração Pública assegure a transparência, equidade e conformidade legal nas contratações. A busca pelo equilíbrio contratual, proteção dos interesses públicos e privados, e a capacidade de lidar com mudanças e variações são cruciais para o sucesso dos empreendimentos;

3.3. Em última análise, a seleção do regime de empreitada deve ser baseada em uma análise detalhada das circunstâncias do projeto, buscando otimizar a eficiência, qualidade e cumprimento dos objetivos, enquanto observa os princípios fundamentais da licitação e da contratação pública;

3.4. É o Parecer, à elevada consideração superior, de caráter opinativo e orientativo, elaborado de acordo com os subsídios fornecidos.

Irupi/ES, 11 de setembro de 2023.

PERÍLIO BARBOSA LEITE DA SILVA  
PROCURADOR-GERAL