NOTA TÉCNICA IBR 001/2021 — Revisão 2025

Entendimento sobre obra comum e obra especial nos termos da Lei nº 14.133/2021.

1. Introdução

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), diante da ausência de definições objetivas na Lei nº 14.133/2021 para obra comum e obra especial, apresenta esta Nota Técnica com o objetivo de estabelecer critérios técnicos que auxiliem os agentes públicos na correta classificação e contratação desses objetos. A correta classificação é um ato administrativo vinculado que demanda fundamentação robusta, registrada formalmente nos autos do processo de contratação.

2. Definições Propostas

Considerando a definição de obra:

> 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;

Considerando as definições de serviço de engenharia, de serviço comum de engenharia e de serviço especial de engenharia:

> 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;

Para orientar a aplicação da Lei 14.133/21, o Ibraop propõe as seguintes definições:

I. **Obra Comum:** Obra de baixa complexidade técnica e menor risco de execução, cujas características de desempenho e qualidade são objetivamente padronizáveis por meio de especificações usuais, por utilizar métodos construtivos e materiais amplamente disponíveis no mercado local.
II. **Obra Especial:** Aquela que, por sua alta heterogeneidade, alto risco ou elevada complexidade técnica, não permite a padronização objetiva de seu desempenho e de sua qualidade por meio de especificações usuais e não pode, portanto, se enquadrar na definição de obra comum.

3. Critérios de Análise para Classificação

A decisão de classificar uma obra como comum ou especial deve ser motivada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e baseada em uma **análise conjunta** dos seguintes critérios:

I. **Complexidade Técnica:** Refere-se à qualidade da obra quanto à interdependência crítica entre seus múltiplos sistemas, à necessidade de soluções não usuais, ao grau de incerteza envolvido e à demanda de conhecimento especializado e de gerenciamento integrado para a correta execução.
   A. **Obras comuns:** apresentam baixa complexidade técnica envolvendo conhecimentos consolidados de engenharia e cujas soluções são amplamente dominadas pelo mercado local.
   B. **Obras especiais:** apresentam alta complexidade técnica envolvendo múltiplas tecnologias ou métodos, exigindo conhecimentos aprofundados de soluções de engenharia.
II. **Heterogeneidade:** Refere-se à frequência com que uma determinada tipologia de obra ocorre na carteira de contratações de um órgão público específico, refletindo o seu grau de experiência com o objeto.
   A. **Obras comuns:** apresentam baixa heterogeneidade (ou alta homogeneidade), sendo demandadas de forma recorrente pela Administração, o que denota maior experiência e aprendizado do órgão com aquela tipologia.
   B. **Obras especiais:** apresentam alta heterogeneidade, por serem de ocorrência rara ou única na carteira de contratações daquele órgão, representando um desafio novo e para o qual a entidade possui pouca ou nenhuma experiência acumulada.
III. **Risco de Execução:** Refere-se à análise da probabilidade e do impacto de eventos adversos que possam comprometer os objetivos do empreendimento em termos de custo, prazo e qualidade. Essa análise, formalizada por meio da análise de riscos da contratação, é um elemento central do planejamento.
   A. **Obras comuns:** aquelas cujo perfil de risco, após o tratamento, é classificado como baixo ou médio, envolvendo ameaças cujas medidas de mitigação são tecnicamente conhecidas e de eficácia comprovada.
   B. **Obras especiais:** apresentam riscos residuais classificados como altos ou extremos, seja pela elevada incerteza técnica, pela baixa previsibilidade de eventos ou pela dificuldade em se estabelecer contramedidas eficazes.
IV. **Padronização e Disponibilidade de Mercado:** Avalia se os métodos, tecnologias e materiais são de domínio amplo ou restrito localmente.

A. **Obras comuns:** Utilizam soluções construtivas acessíveis e aplicadas pela maioria das empresas e profissionais do ramo no mercado local, possuindo características de fácil descrição e compreensão.
B. **Obras especiais:** envolvem alto grau de inovação tecnológica ou metodológica, com métodos e soluções de domínio restrito a um conjunto menor de empresas e profissionais experientes.

V. **Vulto e Abrangência do Mercado:** O valor da obra, que embora não seja um fator isolado, é um indicativo da complexidade e da abrangência do mercado competitivo.
A. **Obras comuns:** geralmente de pequeno e médio porte, atraindo um mercado competitivo em âmbito local ou regional, no qual se espera a participação de um número expressivo de licitantes[1].
B. **Obras especiais:** frequentemente de grande vulto (conforme Art. 6º, XXII da Lei), atraindo um mercado nacional e internacional, ainda que o número de empresas especializadas e aptas seja naturalmente menor.

VI. **Contexto do Ente Contratante e do Mercado Local:** A classificação é relativa. Uma obra considerada comum para um órgão com equipe experiente e inserida em um mercado maduro pode ser especial para uma administração com corpo técnico reduzido ou para uma localidade com mercado construtor pouco desenvolvido.

4. Exemplos

A lista a seguir, de caráter exemplificativo, apresenta obras que, em geral, podem ser classificadas como **comuns**, ressalvando que especificidades técnicas excepcionais podem caracterizá-las como especiais.

Quadro 1: Exemplos de Obras Comuns

Item	Descrição da Obra
1	Construção de guias, sarjetas, calçadas e passeios, desde que destinadas apenas ao trânsito de pessoas.
2	Pavimentação com pisos intertravados, em via implantada.
3	Obras de recomposição de pavimentação asfáltica em geral.
4	Edificação de muros de divisa.
5	Construção de quadras poliesportivas.
6	Construção de pontos de ônibus.
7	Execução de poços artesianos.
8	Construção de cisternas e reservatórios de água de pequeno ou médio porte ou pré-moldados.
9	Construção, reforma e ampliação de edificações administrativas em geral, inclusive escolares, de médio e pequeno porte.

[1] De acordo com Scarpati e Correia (2022), o número de licitantes é o fator de maior impacto nos descontos em licitações de obras. O estudo demonstra que certames com baixa competição (2 a 3 concorrentes) resultam em descontos aproximadamente 5,6% inferiores aos obtidos em disputas com 10 ou mais participantes, apontando que uma faixa entre 7 e 9 concorrentes já constitui um parâmetro de competitividade satisfatório.

Item	Descrição da Obra
10	Obras de assentamento de tubulação de esgotamento sanitário e de abastecimento de água de baixa complexidade.
11	Construção de obras de arte especiais (pontes e viadutos) de baixa complexidade e em ambientes não agressivos ou de impactos ambientais não significativos.
12	Construção de barragens de pequeno porte para fins de armazenamento de água para abastecimento animal, humano ou para fins de geração hidrelétrica, desde que de baixa potência instalada.
13	Construção de pequenos píeres para atracamento de pequenas e médias embarcações.
14	Substituição de equipamentos interiores a edificações, como elevadores e escadas rolantes, por outro de características técnicas equivalentes ao original.
15	Substituição da cobertura (telhado) por outro de características estruturais semelhantes ao original.

A lista a seguir, de caráter exemplificativo, apresenta obras que, por suas características, podem ser definidas como **especiais**.

Quadro 2: Exemplos de Obras Especiais

Item	Descrição da Obra
1	Construção de edificações administrativas, de educação ou de saúde de grande vulto e complexidade, ou nos quais predomine o emprego de soluções técnicas pouco usuais no mercado.
2	Pontes, viadutos e túneis de grande vulto e extensão, de grandes vãos livres, ou em ambientes agressivos ou de impactos ambientais significativos.
3	Usinas hidrelétricas (com características de PCHs ou acima), termoelétricas etc.
4	Obras portuárias de média e grande complexidade.
5	Barragens de grande porte.
6	Construções de subestações e torres de transmissão de energia elétrica.
7	Construção de refinarias e plantas petroquímicas.
8	Obras ferroviárias de médio e grande porte.
9	Construção de metrôs, VLT e modais de transporte urbano equivalentes.
10	Construção de estações de tratamento de água ou esgoto que empreguem soluções de domínio restrito no mercado.
11	Obras que contemplem expressivo percentual de serviços de montagem eletromecânica e de fornecimentos de equipamentos especiais.

A lista a seguir, de caráter exemplificativo, apresenta obras cuja classificação como **comum ou especial** dependerá da análise da materialidade e das características técnicas específicas de cada caso.

Quadro 3: Obras de Classificação Variável (Comum ou Especial)

Item	Descrição da Obra
1	Implantação de obras rodoviárias e de pavimentação asfáltica em geral.
2	Muros de arrimo.
3	Barragens de médio porte.
4	Terraplenagem, em razão dos volumes e características topográficas.
5	UPAS, unidades de saúde e hospitais de pequeno ou médio porte, em função das especialidades médicas ou instalações especiais.
6	Construção de edificações administrativas ou de estabelecimentos de educação de grande porte, porém abaixo do limite de grande vulto.
7	Aterros sanitários.
8	Construção de estabelecimentos penais (penitenciárias, colônias agrícolas, casas de albergado, centros de observação, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, e cadeias públicas)
9	Estações elevatórias e de tratamento de água ou esgoto.

5. Principais Implicações da Classificação

A classificação da obra impacta diretamente o processo de contratação, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 4: Implicações da Classificação de Obras Comuns ou Especiais

Aspecto	Obras Comuns	Obras Especiais
Prazo para Propostas	Mínimo de 10 dias úteis (menor preço/maior desconto).	Mínimo de 25 dias úteis (menor preço/maior desconto).
Projeto Básico[2]	Obrigatório	Obrigatório
Projeto Executivo	Obrigatório, mas excepcionalmente dispensável se o ETP demonstrar ausência de prejuízo à aferição de qualidade e desempenho.	Sempre obrigatório, sem exceções.
Critério de Julgamento	Menor preço ou maior desconto.	Menor preço ou maior desconto, sendo admitida excepcionalmente o uso de técnica e preço quando o ETP demonstrar que a qualidade técnica que superar os requisitos mínimos estabelecidos no edital for relevante para a administração

[2] Em caso de contratação integrada, a licitação será baseada em anteprojeto (Conforme NOTA TÉCNICA IBRAOP N° 02/2025 – Contratação Integrada)

6. Considerações Finais e Recomendações

Para garantir a segurança jurídica e a eficiência na contratação de obras, o Ibraop reitera as seguintes orientações:

I. **Fundamentação Obrigatória:** A classificação da obra como comum ou especial deve ser um ato formalmente motivado por profissional habilitado e documentado no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

II. **Exigência de Projeto Básico:** Toda e qualquer obra, seja comum ou especial, exige obrigatoriamente um projeto básico para sua licitação, sendo vedada a utilização isolada do Termo de Referência, documento suficiente para caracterizar e delimitar apenas bens e serviços (inclusive serviços comuns de engenharia), à exceção do regime de contratação integrada, cuja licitação deverá ser baseada em Anteprojeto.

III. **Cautela na Dúvida:** Em situações limítrofes, em que a classificação é duvidosa, a presunção de segurança jurídica recomenda o enquadramento da obra como **especial**, adotando-se os prazos e requisitos mais rigorosos para garantir o interesse público.

IV. **Parcelamento:** Uma obra especial pode, eventualmente, ser transformada em um conjunto de obras comuns por meio de seu parcelamento, desde que técnica e economicamente viável. Essa estratégia tende a ampliar a competitividade dos certames.

V. **Fracionamento:** Por outro lado, o fracionamento da obra em serviços, a fim de viabilizar a contratação com base em termo de referência configura irregularidade.

VI. **Cálculos e dimensionamentos:** A existência de projetos com cálculos estruturais e dimensionamentos não descaracteriza, por si só, uma obra como **comum**. O fator determinante para essa classificação é a ampla disseminação e o domínio, pelo mercado, das soluções de engenharia e dos métodos construtivos a serem empregados, garantindo a exequibilidade do objeto por um universo expressivo de potenciais licitantes.

VII. **Análise das características locais:** A correta classificação de uma obra como comum ou especial deve ponderar a capacidade técnica e gerencial do ente contratante em conjunto com a maturidade e a capilaridade do mercado local. Desse modo, um objeto de engenharia rotineiro em um determinado centro pode assumir o caráter de **obra especial** para uma administração com corpo técnico reduzido ou em uma localidade com um mercado construtor pouco desenvolvido para aquela tipologia específica.

VIII. **Técnica e Preço:** A classificação de uma obra como especial não implica a obrigatoriedade da adoção do critério de julgamento de técnica e preço. Pelo contrário, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve demonstrar se é suficiente estabelecer requisitos mínimos no edital para alcançar os objetivos da Administração, ou se a complexidade e a natureza do objeto demandam a ponderação da qualidade técnica das propostas.

Referências:

1. **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, ed. 61, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.
2. MORINI, Fernando Celso. O desafio de definir e classificar obra comum e obra especial de engenharia. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP) (org.). **Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)**: [e-book]. 1. ed. Cuiabá: Carlini & Caniato Editorial, 2021. p. 32-43. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/Publicacoes/ebook_NLL/. Acesso em: 12 ago. 2025.
3. SCARPATI, Renato Nascimento; CORREIA, Rogério Dias. Fatores que influenciam no desconto obtido em obras e serviços de engenharia. **Revista GeSec**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 1868-1889, set./dez. 2022. DOI: 10.7769/gesec.v13i3.1449.

Autores - Edição de 2021:

Adriana Cuoco Portugal

Anderson Uliana Rolim

André Pachioni Baeta

Fernando Celso Morini

Guilherme Bride Fernandes

Pedro Jorge Rocha de Oliveira

Pedro Paulo Piovesan de Farias

Rafael Carneiro Di Bello

Vitória-ES, fevereiro de 2022.

Anderson Uliana Rolim

Presidente do IBRAOP

Revisores - Edição 2025:

Adriana Cuoco Portugal

Bruno Malaquias

Douglas Emanuel Nascimento de Oliveira

Éricka da Silva Cândido

Guilherme Bride Fernandes

Júlio Uchoa Cavalcanti Neto

Pedro Jorge Rocha de Oliveira

Aprovação: *Diretoria Executiva do Ibraop*

Referendo: *Condel do Ibraop*

Brasília-DF, 12 de agosto de 2025.

Adriana Cuoco Portugal

Presidente do IBRAOP