



## NOTA TÉCNICA IBR 02/2025

### ***Contratação Integrada. Aplicações segundo a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.***

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), considerando as disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) — em relação à escolha do regime de ***Contratação Integrada***, vem manifestar:

#### **1. Introdução**

A contratação integrada no Brasil tem suas raízes no Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás, instituído pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, abrangendo desde a elaboração do projeto básico até a entrega final do produto, em contratações reconhecidas pela sigla EPC (*Engineering, Procurement and Construction*).

Em 2011, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, ao instituir o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), incorporou esse regime na legislação brasileira. O RDC, criado para agilizar obras relacionadas a grandes eventos esportivos, introduziu a contratação integrada com um caráter inicialmente temporário, tendo posteriormente sua aplicação ampliada para outros projetos, como os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Sistema Único de Saúde (SUS), destacando a intenção de manter a contratação integrada como uma prática permanente.

Posteriormente, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que disciplina as licitações nas empresas estatais, também previu a contratação semi-integrada e a integrada, incluindo diretrizes detalhadas para suas aplicações. Finalmente, a Lei nº 14.133, de 2021, consolidou a contratação integrada e a semi-integrada entre os possíveis regimes de contratação.

A presente Nota Técnica tem como objetivo apresentar o entendimento do Ibraop acerca da utilização do regime da contratação integrada em obras públicas e os riscos da sua adoção indevida, considerando o disposto na Lei nº 14.133, de 2021.

#### **2. Definições**

- **Anteprojeto:** peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Elementos mínimos listados no inciso XXIV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, e na Orientação Técnica OT - IBR 006/2016 - ANTEPROJETO DE ENGENHARIA, disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT\\_-\\_IBR\\_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf)



- **Contratação integrada:** regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.
- **Contratação semi-integrada:** regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.
- **Estudo técnico preliminar (ETP):** documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.
- **Matriz de riscos:** cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, também, as seguintes informações:
  - **Obrigações de meio:** frações do objeto em que não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia; e
  - **Obrigações de resultado ou de fim:** frações do objeto em que haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico.
- **Metodologia paramétrica:** elaboração de orçamento estimativo que consiste em utilizar parâmetros de custos ou de quantidades de parcelas do empreendimento obtidos a partir de obras com características similares, utilizada exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto, quando os quantitativos poderão ser estimados por meio de índices com medidas de posição central (média, mediana etc).
- **Metodologia expedita:** elaboração de orçamento estimativo baseado em preços por unidade de capacidade, de dimensão ou na utilização de indicadores de preços com medidas de posição central (média, mediana etc) por unidade característica do empreendimento, utilizada exclusivamente quando não haja detalhamento suficiente no anteprojeto.
- **Modelagem da Informação da Construção<sup>2</sup> - BIM (*Building Information Modelling*):** é um conjunto dinâmico de tecnologias, processos e políticas que viabiliza a colaboração entre diversas partes interessadas no projeto, na construção e na operação de edificações ou instalações em um ambiente virtual. Trata-se de um processo integrado que permite a criação, utilização e atualização de modelos digitais das construções, abrangendo desde as

---

<sup>2</sup> NOTA TÉCNICA IBR Nº 01/2025 – Modelagem da Informação da Construção (BIM), disponível em: <https://www.ibraop.org.br/notas-tecnicas-2/>



fases iniciais de concepção até a operação e manutenção, potencialmente ao longo de todo o ciclo de vida do empreendimento.

- **Orçamento sintético:** orçamento estimativo elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços com precisão compatível com o seu nível de detalhamento, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço total de cada um dos serviços da obra, balizados pelas fontes indicadas no §2º do art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021.
- **Projeto Básico:** conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução<sup>3</sup>.
- **Projeto Executivo:** conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes<sup>4</sup>.

### 3. Base Legal da Contratação Integrada

A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece as diretrizes gerais para as licitações e os contratos administrativos. O art. 46 prevê os seguintes regimes para execução indireta 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.

**(grifos da nota técnica)**

Importa destacar que, seja qual for o regime de execução adotado, cumpre à Administração contratante preencher os pressupostos de fato e de direito que amparem a escolha da melhor solução a cada caso concreto, levando-se em consideração os aspectos

<sup>3</sup> Elementos mínimos listados no inciso XXV, do art. 6º da Lei n. 14.133/21 e Orientação Técnica OT IBR 001/2006 - PROJETO BÁSICO, disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao\\_tecnica.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf)

<sup>4</sup> Conceito e amplitude do projeto executivo constam na Orientação Técnica OT IBR 008/2020 - PROJETO EXECUTIVO, disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT\\_IBR\\_008\\_2020\\_projeto\\_executivo\\_26\\_04\\_21.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT_IBR_008_2020_projeto_executivo_26_04_21.pdf).



técnicos, jurídicos e econômicos, além daqueles relacionados à busca da proposta mais vantajosa, à presteza na execução e aos resultados esperados.

Assim, a definição do regime de contratação, incluindo eventual opção pela contratação integrada, não pode ser baseada apenas na conveniência ou preferência do administrador, devendo ser tecnicamente justificada com a demonstração de que é a opção mais adequada para atender às necessidades do projeto de forma eficiente e econômica.

Dentre outros aspectos exigidos na Lei, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve detalhar as necessidades específicas do projeto, os benefícios esperados, os custos estimados e os riscos envolvidos. Portanto, a escolha do regime da contratação integrada deve fazer parte do planejamento da contratação e encontrar respaldo no ETP, conforme estabelecido no art. 18 da referida lei.

#### **4. Pontos de atenção em relação ao regime de contratação integrada**

A contratação integrada, a princípio, pode oferecer vantagens, como a possível minimização de aditivos contratuais, reduzindo a necessidade de alterações e trabalhos adicionais durante a execução da obra. Também pode possibilitar a incorporação de novas técnicas construtivas pela Administração, permitindo a utilização de tecnologias e práticas inovadoras para melhorar a qualidade e eficiência da construção. Pode haver redução do prazo de entrega das obras, otimizando o cronograma de execução e permitindo a conclusão dos projetos em menos tempo. Por fim, pode proporcionar uma diminuição do custo no ciclo de vida do objeto, gerando economia ao longo da vida útil da obra, devido à melhor qualidade e durabilidade dos materiais e técnicas quando adequadamente empregados.

A contratação integrada é apropriada quando se busca, no mercado privado, metodologias construtivas que possibilitem obrigações de resultado de forma diferenciada ou que a administração pública não domina ou possa aprimorá-las. Portanto, essa modalidade de contratação não deve ser utilizada como solução para projetos incompletos e/ou deficientes, para falta de equipes técnicas qualificadas ou para simplesmente transferir riscos ao contratado, já que configura afronta ao princípio da economicidade, uma vez que essa transferência será precificada.

Com o propósito de reforçar a necessidade de uma escolha criteriosa pelo regime de contratação integrada, destaca-se a análise<sup>5</sup> recente do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada a partir da avaliação de diversas contratações integradas firmadas desde 2017. O levantamento considerou aspectos relacionados ao planejamento e à execução dos projetos e obras, aos prazos de entrega e aprovação dos projetos, ao avanço físico e financeiro das intervenções, bem como à disponibilidade de recursos orçamentários. A análise evidenciou

---

<sup>5</sup>ACÓRDÃO n. 2507/2024 - TCU - PLENÁRIO, disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2507%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2507%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)



falhas relevantes, dentre as quais se destacam: (i) atrasos na elaboração e na aceitação dos projetos em relação aos prazos contratuais; (ii) início da execução das obras com projeto básico incompleto ou apenas parcialmente aprovado; (iii) inexistência de cronograma detalhado e de metas específicas para a fase de elaboração dos projetos; (iv) ausência de mecanismos eficazes e tempestivos para exigência de desempenho do contratado; e (v) fragilidade nos instrumentos de gestão contratual.

Nesse mesmo sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao analisar o Regime Diferenciado de Contratações Integradas (RDCi) ainda em 2015, destacou no Relatório de Auditoria OS: 201505075, que sua adoção deve ser restrita a instituições que disponham de adequado nível de maturidade institucional e capacidade técnica suficiente para mitigar os riscos inerentes a esse modelo, especialmente no que se refere à estimativa de custos elaborada com base exclusivamente no anteprojeto.

#### **4.1. Estudo Técnico Preliminar para a contratação integrada**

O Estudo Técnico preliminar (ETP) é um conjunto de estudos e documentos que deve iniciar o planejamento da contratação e preceder a abertura de qualquer licitação. Ele deve conter a descrição detalhada da necessidade da contratação, os resultados esperados, os benefícios e os custos associados, dentre outras exigências da lei.

O ETP deve responder às questões fundamentais sobre o problema a ser resolvido e as expectativas dos atores envolvidos, garantindo que a solução proposta esteja alinhada com o interesse público. Além disso, o ETP deve considerar fatores como sustentabilidade, impacto ambiental e adequação às normas técnicas vigentes.

Um ETP bem elaborado é indispensável para evitar problemas futuros durante a execução do projeto e para assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Para a escolha do regime de contratação integrada, o ETP precisa demonstrar, mediante uma análise criteriosa, a adequação desse regime ao objeto a ser contratado de forma que admita soluções técnicas e alternativas de execução diversas, com impactos significativos e mensuráveis em sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade. Essas diferentes soluções e variações devem ser passíveis de adoção pelos licitantes, a seu critério, desde que estejam em conformidade com os critérios objetivos e previamente definidos no edital de licitação e com as obrigações de meio e de resultado.

É fundamental ressaltar que o ETP não deve ser utilizado para justificar uma decisão pré-concebida pela contratação integrada. Ao contrário, a escolha por esse regime deve ser resultado direto dos estudos e análises conduzidas durante a elaboração do ETP, demonstrando de forma transparente e fundamentada a sua real necessidade e adequação para o projeto em questão.



A escolha pela contratação integrada deve ser uma decisão estratégica, embasada em um ETP robusto e completo, que demonstre a viabilidade e as vantagens desse regime para o objeto específico, considerando tanto os aspectos técnicos quanto a capacidade da Administração em gerir o contrato e seus riscos de forma eficiente e transparente.

Ademais, a Administração, com base no ETP, deve ser capaz de responder às seguintes questões:

**I. Quanto à capacidade da Administração:**

**A. A Administração é capaz de produzir um anteprojeto adequado?**

A Administração deve ser capaz de produzir um anteprojeto que contenha os subsídios necessários à elaboração de projetos básico/executivos pela contratada e que contribuam para o cumprimento dos objetivos do processo licitatório estampados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021.

**B. A Administração possui pessoal capacitado para elaborar orçamentos com base em anteprojetos?**

Como regra deve ser utilizado o orçamento sintético, com fontes de preços que observem o disposto nos § 5º do art. 23, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto. A utilização das metodologias expeditas e paramétricas também requer habilidades adicionais do orçamentista em tratamento e análise de dados.

**C. A Administração é capaz de definir as obrigações de meio e de resultado?**

A Administração deve ser capaz de identificar e delimitar, com base no anteprojeto, de forma clara e precisa, as obrigações de meio e as obrigações de resultado que integram o objeto contratual, conforme dispõe o art. 6º, inciso XXVII, alíneas b e c, da Lei nº 14.133/2021. Isso significa definir, de maneira fundamentada, quais frações do objeto permitirão ao contratado propor inovações metodológicas ou tecnológicas — próprias das obrigações de resultado — e quais exigirão estrita aderência às soluções previamente delineadas no anteprojeto, típicas das obrigações de meio.

**D. A Administração é capaz de realizar a avaliação do mercado?**

A Administração deve avaliar adequadamente o mercado no sentido de identificar a capacidade dos agentes em desenvolver projetos e realizar a execução do respectivo objeto.

**E. A administração é capaz de avaliar se as soluções a serem propostas pelas empresas no PB são as mais adequadas e vantajosas e atendem as condições de contorno definidas no anteprojeto e nas obrigações de meio e de resultado?**

A Administração deverá dispor de profissionais, do quadro próprio ou contratados, em condições de realizar a efetiva comparação entre as possíveis soluções existentes no





mercado, suas peculiaridades e complexidades, considerando os requisitos da contratação.

**F. A Administração é capaz de proceder de maneira adequada com o recebimento e avaliação dos elementos produzidos pelo contratado?**

Verificar se a Administração possui capacidade técnica e profissional para receber e avaliar os projetos elaborados pelo contratado, respectivos orçamentos e cronograma físico-financeiro, considerando as soluções propostas e seus impactos. A Administração deve ter capacidade de avaliar se as soluções atendem às condições do anteprojeto em termos de qualidade, durabilidade, operação e manutenção, bem como a aderência dos projetos às obrigações de meio e de resultado pactuadas.

**G. Administração possui *expertise* na avaliação de orçamentos?**

Seja qual for o regime adotado, é vedado à Administração pagar valores acima daqueles que representam os de mercado, para o objeto que a empresa se propõe a entregar. Ao receber os orçamentos apresentados pela empresa, que compõem o projeto básico, é necessário que a Administração contratante realize uma avaliação pormenorizada dos preços para avaliar a sua compatibilidade com os valores de mercado.

**H. Administração considerou as diretrizes para a obtenção das licenças e autorizações necessárias à execução das obras?**

A Administração deve avaliar se é possível ou não delegar a obtenção das licenças e/ou autorizações à contratada, considerando que as obrigações impostas pelos órgãos competentes podem desequilibrar ou inviabilizar o contrato ou modificar de maneira substancial o objeto ou a solução, a ponto de tornar o contrato inexecutável.

**II. Qualidade do Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos:**

**A. Quais são os prós e contras da escolha?**

Deve ser possível elencar os prós e contras da escolha, considerando aspectos como a *expertise* média dos agentes de mercado, os riscos, descritos no item 4 desta nota, e possíveis conflitos de interesse.

**B. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi elaborado adequadamente e considerou as distintas formas de contratação?**

O ETP deve evidenciar a realização do levantamento junto ao mercado contemplando a análise das alternativas possíveis, inclusive quanto às modalidades de contratação, ao uso de instrumentos auxiliares e aos regimes de execução, com a correspondente justificativa técnica e econômica da solução adotada.



**C. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) avaliou adequadamente os critérios de julgamento?**

O ETP deve demonstrar se é suficiente estabelecer requisitos mínimos no edital para se garantir os fins pretendidos pela Administração ou se a complexidade e a natureza do objeto exigem a ponderação da qualidade técnica das propostas.

**D. Na fase de planejamento foi realizada a avaliação para a gestão de riscos da contratação?**

A identificação e gestão de riscos deve ser iniciada já na fase de planejamento e que se consolida no “Mapa de Riscos” abrangente. Essa obrigação legal tem a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos nos incisos I a IV do art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021.

**III. Quanto à elaboração do Projeto Básico/Executivo pelo Contratado:**

**A. A utilização da contratação integrada traz outras vantagens que compensam a possível perda de economicidade em relação ao regime de empreitada por preço unitário?**

O Estudo Técnico Preliminar deverá avaliar se há ganhos em adotar a medição por etapas ou metas de resultado para o objeto que tenha natureza e características de imprecisão intrínseca.

**B. Vislumbram-se diferentes vantagens ao se comparar distintas soluções técnicas?**

A Administração, diante de distintas soluções técnicas, deve ponderar as diferentes vantagens que podem ser obtidas, como maior economia, redução de prazo, aumento de qualidade, acréscimo de vida útil do objeto, menores custos de operação e manutenção, dentre outros.

**C. Há ganho de eficiência em termos de celeridade com a elaboração do projeto pela contratada?**

É necessário avaliar se, para o objeto proposto, a futura empresa contratada terá condições de elaborar e a Administração terá condições de avaliar os projetos em prazos adequados. É importante observar que o início de qualquer etapa da obra só pode ocorrer após a elaboração e aprovação do projeto básico e do projeto executivo.

**4.2. Anteprojeto**

Embora a contratação integrada dispense a elaboração prévia do projeto básico pela Administração, a elaboração de um Anteprojeto que contenha os elementos previstos em lei e que seja o mais detalhado possível é fundamental para viabilizar a subsequente elaboração de um projeto básico nos termos da lei.





O Anteprojeto, como definido na Orientação Técnica OT - IBR 006/2016<sup>6</sup> e detalhado no inciso XXIV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, consiste na representação técnica da solução escolhida em estudos preliminares, servindo de base para a elaboração do Projeto Básico e Executivo pelo contratado.

Segundo o citado dispositivo da Lei, o Anteprojeto deve conter, no mínimo:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

É preciso observar que a Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu no §2º de seu art. 46 que, na hipótese da contratação integrada, a Administração deverá elaborar o anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º da mesma Lei. Ou seja, para utilizar o anteprojeto, sua metodologia, obrigatoriamente, deverá ser previamente estabelecida em ato próprio. Assim, sem ato sobre a referida metodologia do órgão ou da entidade, não é possível a adoção de anteprojeto e, por consequência, da contratação integrada.

No regime de contratação integrada, conforme prevê o §5º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, combinado com o §3º do art. 103, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado nos sistemas de custos Sinapi e Sicro, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

---

<sup>6</sup> E alterações posteriores. Orientação Técnica OT - IBR 006/2016 - ANTEPROJETO DE ENGENHARIA, disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT\\_-\\_IBR\\_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf)



Assim, o Anteprojeto desempenha um papel crucial na contratação integrada, possibilitando:

- **Definição clara do objeto:** Estabelece as necessidades, objetivos e parâmetros da obra, permitindo que os licitantes compreendam o escopo do projeto e proponham soluções adequadas.
- **Comparação objetiva de propostas:** Fornece informações técnicas e um orçamento estimativo, possibilitando a comparação e seleção da proposta mais vantajosa.
- **Base sólida para o Projeto Básico e Executivo:** Orienta a elaboração do Projeto Básico pelo contratado, garantindo que a solução final atenda às necessidades da Administração e esteja dentro do orçamento previsto.
- **Gerenciamento de riscos:** Permite a inclusão de uma matriz de riscos mais bem elaborada, auxiliando na identificação, alocação e controle eficiente dos riscos, reduzindo a probabilidade de aditivos contratuais e apresentando definição clara de obrigações de meio e de resultado da contratação, sendo as primeiras as que não podem ser alteradas pelos contratados e as segundas, as que podem, desde que atendam aos requisitos delineados pela Administração.

O Anteprojeto fornece informações e diretrizes essenciais para que os licitantes elaborem propostas adequadas e permite que a Administração Pública tome decisões estratégicas, assegurando a eficiência, economicidade e o interesse público na execução da obra.

Quanto maior a possibilidade de detalhamento das obras no anteprojeto, maior será a precisão do orçamento, devendo a aplicação das metodologias paramétricas ou expeditas, e suas respectivas limitações comentadas na literatura técnica, ficar reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas, como disposto no §5º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021. Alerta-se quanto à necessidade de conhecimento especializado, inclusive para a aplicação das metodologias paramétricas ou expeditas.

Assim, corre-se o risco de que tudo aquilo que não for especificado ou detalhado no anteprojeto seja definido pelo contratado na elaboração do projeto básico, ficando a Administração sem um instrumento de controle para avaliar a solução/especificação proposta pela empresa - que poderá apresentar soluções que não atendam as expectativas e que podem não ser as mais eficientes. Nessa linha, o gestor poderá ser, inclusive, responsabilizado por essas omissões relevantes que caracterizam erros grosseiros.

#### **4.3. Matriz de Riscos**

A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a obrigatoriedade de cláusula contratual tratando de matriz de riscos (art. 6º, XXVII) com a correspondente elaboração da alocação de riscos (art. 103) para projetos executados sob o regime de contratação integrada, conforme previsto no §3º do art. 22, de acordo com metodologia antes definida pelo ente federativo.



Essa ferramenta fundamental permite a identificação, análise e gestão proativa dos riscos inerentes ao projeto, definindo as responsabilidades da Administração Pública e do contratado e as que são compartilhadas por ambos.

A exigência da matriz de riscos reforça a importância de um planejamento minucioso e da avaliação criteriosa dos potenciais riscos, especialmente em projetos de grande complexidade, onde a gestão eficaz desses riscos é crucial para o êxito do empreendimento.

A relevância da matriz de riscos é diretamente proporcional à complexidade da contratação, sendo indispensável para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a boa execução do contrato.

Além disso, a matriz de riscos atua como um instrumento preventivo, com potencial para minimizar a ocorrência de pleitos por aditivos contratuais, frequentemente responsáveis por atrasos e paralisações de obras. Ao antecipar e alocar os riscos de forma transparente, a matriz contribui para a previsibilidade e a segurança jurídica do contrato, beneficiando tanto a Administração Pública quanto o contratado.

Na alocação de riscos<sup>7</sup>, quando aplicável, devem ser estabelecidas faixas ou limites claros para definir quando as variações serão consideradas extraordinárias. Isso inclui especificar o limite de variação que será absorvido pela contratada e o que ficará sob responsabilidade da Administração contratante.

Esse balizamento pode trazer maior previsibilidade à matriz, estabelecendo gatilhos que diferenciam cenários ordinários dos extraordinários. Os benefícios dessa abordagem serão ainda maiores se a matriz de riscos apresentar um balizamento quantitativo baseado no mercado de securitização, o que garante maior equilíbrio e transparência na gestão contratual.

A matriz de riscos também desempenha papel relevante na definição clara e precisa das obrigações de meio e de resultado no contrato. Tal delimitação é fundamental para assegurar que os projetos básico e executivo sejam elaborados em conformidade com as diretrizes estabelecidas no anteprojeto, resguardando, por um lado, a possibilidade de inovação metodológica ou tecnológica nas parcelas do objeto caracterizadas como obrigações de resultado e, por outro, a necessária aderência às soluções previamente estabelecidas nas parcelas classificadas como obrigações de meio.

A cláusula contratual de matriz de riscos, portanto, não se limita a ser um mero registro de potenciais problemas, mas sim um elemento central na gestão do contrato de contratação integrada, promovendo o equilíbrio entre flexibilidade e controle, e fomentando a inovação sem comprometer a segurança e a eficiência do projeto.

---

<sup>7</sup> Referência sobre formas de quantificação/alocação de riscos e diretrizes a serem aplicadas:

- GAO-20-195g - Best Practices for Developing and Managing Program Costs - US Government Accountability Office;

- Item 9.4 do Acórdão n. 1182/2025 - TCU - Plenário.



#### **4.4. Prazos na Contratação Integrada**

A Lei nº 14.133, de 2021, estipula um prazo mínimo de 60 (sessenta) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação de propostas em processos licitatórios que utilizem o regime de contratação integrada. Este prazo, significativamente maior do que o usual em outros regimes de execução, reflete a complexidade inerente à elaboração de propostas que devem considerar desde a concepção do projeto básico até a execução da obra ou serviço.

O período mínimo de 60 (sessenta) dias úteis objetiva possibilitar aos licitantes a realização de estudos detalhados, levantamentos técnicos e econômicos, bem como o desenvolvimento da concepção das soluções personalizadas para o projeto, buscando um planejamento minucioso e uma execução eficiente em todas as etapas.

Importante, portanto, destacar que, em razão da complexidade do objeto, a Administração pode alongar esse prazo para apresentação das propostas, inclusive para prevenir impugnação e judicialização durante e após<sup>8</sup> a licitação.

É fundamental que o edital registre o alerta de que os proponentes, no prazo estabelecido, realizem a avaliação da adequada viabilidade de elaboração futura do projeto básico, observando as obrigações de meio e de resultado, bem como as condições estabelecidas na correspondente Matriz de Riscos, sob pena de a Administração não aprovar a solução definida no projeto básico, inclusive podendo motivar a extinção contratual.

Outra questão relevante se refere à previsão nos cronogramas da obra de prazos tanto para a elaboração do projeto básico pelo contratado, quanto para sua análise e aprovação pela Administração. Essa previsão evita o início dos serviços pelo contratado sem o devido planejamento prévio, dentro das atividades do projeto. Portanto, o início de qualquer etapa da obra só pode ocorrer após a elaboração e aprovação do projeto básico e do projeto executivo.

#### **4.5. Medições por etapas ou metas de resultado**

A contratação integrada será licitada por preço global e adotará a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários, de acordo com o §9º do art. 46 da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, para os objetos, em que a princípio, é indicada a utilização do regime de empreitada por preço unitário, no qual há uma medição precisa das quantidades, na adoção do regime de contratação integrada, com medição por etapas, a Administração deve considerar

---

<sup>8</sup> IBRAOP possui Nota Técnica sobre providências indispensáveis para retomada das obras paralisadas: Nota Técnica IBR 03/2024, e revisões posteriores, disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Nota-Tecnica-03-2024.pdf>



que haverá maior transferência de riscos para a empresa. Assim, é essencial demonstrar que a utilização da contratação integrada traz outras vantagens que compensam essa possível perda de economicidade em relação ao regime de empreitada por preço unitário.

Em obras em que, historicamente, se utiliza a medição por preços unitários, como as que envolvem movimentações de terra ou subterrâneas (fundações, terraplenagens e desmontes de rocha), a adoção da contratação integrada, onde o objeto deve ser medido por etapas, pode aumentar o risco de perda de economicidade para a administração. Essa questão deve ser cuidadosamente avaliada no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

#### **4.6. Incidência de termos aditivos**

Contrariamente à intenção original de eliminar a ocorrência de termos aditivos, a contratação integrada tem mostrado uma alta incidência de aditamentos contratuais, tanto de prazo quanto de valor, evidenciando falhas na previsão de custos e prazos nos contratos. Essa alta incidência de aditivos pode ser atribuída a uma série de fatores, em especial à imprecisão dos anteprojetos apresentados nas proposições iniciais e da matriz de alocação de riscos. Nessa linha, citam-se os tópicos 4.2 e 4.3 deste documento, que abordam os pontos de atenção em relação ao anteprojeto e à matriz de alocação de riscos, respectivamente.

Além disso, na maioria dos casos, as justificativas dos aditamentos contratuais não se enquadram nas hipóteses trazidas nos incisos I a IV do art. 133 da Lei nº 14.133, de 2021, o que reflete a ausência do devido planejamento técnico e pode levar à judicialização

#### **4.7. Controle dos Custos**

Um desafio persistente na contratação integrada é a possibilidade de ocorrências de grandes variações de custos, impulsionada principalmente por aditivos contratuais, impactando no valor final da obra.

A ausência de um planejamento detalhado na fase inicial, aliada à dependência de anteprojetos - que, naturalmente, possuem um nível de detalhamento inferior ao projeto básico - e de orçamentação por orçamento sintético, metodologia expedita ou metodologia paramétrica, pode resultar em estimativas de custo no anteprojeto com maior imprecisão, que, por sua vez, pode prejudicar o planejamento orçamentário do ente contratante.

Diante disso, essa realidade compromete a eficiência econômica desse regime, evidenciando a necessidade de aprimoramentos no planejamento e na gestão dos contratos.

#### **4.8. Redução de competitividade**

Uma vez que a contratação integrada envolve a expertise em elaborar projetos e em executar a obra, a Administração deve avaliar se escopo ampliado do objeto pode acarretar a redução da competitividade diante da possibilidade de poucas empresas habilitadas para



projetar e executar ou da necessidade de esforço jurídico e operacional para formação de consórcios.

#### **4.9. Dos licenciamentos**

Especificamente sobre o licenciamento ambiental, a legislação é clara ao estabelecer que nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital (§4º do art. 115 da Lei nº 14.133, de 2021).

A Administração deve analisar, através de estudos ambientais e das exigências dos órgãos ambientais licenciadores, se os elementos de anteprojeto são suficientes para a obtenção da manifestação ou licença prévia, quando esta for de sua responsabilidade.

Em relação tanto ao licenciamento ambiental quanto aos demais licenciamentos, como os relacionados ao patrimônio histórico e à disponibilidade hídrica, vale destacar a necessidade de que a Administração avalie a legislação pertinente acerca da possibilidade da transferência dessa responsabilidade para os contratados.

#### **4.10. Do uso da metodologia BIM**

O uso da metodologia BIM permite uma melhoria na qualidade do projeto, devido ao processo de desenvolvimento, centralização das informações em único modelo e detecção de interferências entre as diversas disciplinas do projeto, reduzindo as chances de projetos básico/executivos deficientes ou desatualizados e de orçamentos incompletos ou inadequados. Esta melhoria na qualidade do projeto, aliada à capacidade de extração automatizada (parametrização) e com maior precisão dos elementos do projeto, auxilia na mitigação de medição de etapas superiores às executadas, contribuindo para a redução de fontes de sobrepreço ou superfaturamento.

Além disso, ao permitir a realização de execução virtual (simulações) das diversas possibilidades da construção, ilustra as interferências entre as atividades, além de permitir melhor planejamento da logística do canteiro de obras. Desta forma, contribui para que o empreendimento seja concluído no prazo e dentro dos valores inicialmente previstos, evitando a ocorrência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços, além de mitigar os aditivos financeiros e de prorrogação de prazo.

Ao se exigir que os projetos sejam elaborados com o uso da metodologia BIM, a Administração deve viabilizar condições operacionais e técnicas para que possa recepcionar e avaliar os produtos entregues pelo contratado.

É importante destacar que a utilização da metodologia BIM é, portanto, um grande aliado nas definições de planejamento, de concepção e de execução do objeto. A aplicação do BIM possibilita que o trabalho seja realizado de forma cooperativa entre os





principais atores no processo (contratante e contratado), viabilizando e proporcionando uma redução de revisões em projetos, bem como um aumento da eficiência da contratação e da aplicação dos recursos públicos devido à atuação concomitante dos envolvidos.

Vale ainda destacar que o IBRAOP editou Nota Técnica<sup>9</sup> sobre a previsão da adoção do BIM em licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura pela Lei nº 14.133, de 2021.

## **5. Considerações finais**

A adoção do regime de contratação integrada exige uma análise criteriosa e embasada em estudos técnicos robustos. A Administração Pública não possui liberdade irrestrita para optar por esse regime de forma indiscriminada, devendo sempre apresentar justificativas técnicas sólidas e transparentes no Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando a real necessidade e adequação da contratação integrada para o objeto em questão.

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) expressa preocupação com a possibilidade de que a escolha pela contratação integrada seja utilizada como um meio de a Administração se furtar da responsabilidade de elaboração do projeto básico, instrumento importante para a definição clara do objeto e dos custos, ainda na fase de planejamento da contratação. É imperativo que a contratação integrada não se transforme em um subterfúgio para burlar a responsabilidade e o trabalho de detalhamento técnico do projeto — sob pena, inclusive, de um processo de desmantelamento da engenharia do setor público —, mas sim reflita uma opção estratégica, devidamente fundamentada, para projetos que efetivamente demandem essa abordagem devido às suas particularidades.

Nesse contexto, deve a Administração considerar todos os regimes de contratação, incluindo o da semi-integrada, pois este preserva muitas das vantagens da contratação integrada, como a possibilidade de contratação de soluções diferenciadas para as obrigações de resultado, sem abrir mão da elaboração do projeto básico pela Administração. Esse regime de execução pode reduzir os riscos associados à contratação integrada, proporcionando maior segurança e controle para a Administração Pública.

É importante destacar que a utilização da metodologia BIM pode ser uma grande aliada nas definições de todas as etapas do ciclo de vida do objeto.

Por fim, é crucial que os órgãos de controle e auditoria, incluindo-se os setores de controle interno do ente, do órgão ou da entidade, mantenham um acompanhamento constante sobre a aplicação da contratação integrada, garantindo que os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento, do interesse público, da segregação de funções

---

<sup>9</sup> Nota Técnica IBR 01/2025, e revisões posteriores, disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/01/NT\\_IBR-01-2025\\_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/01/NT_IBR-01-2025_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM.pdf)



e demais princípios correlatos sejam rigorosamente observados em todas as etapas do processo.

#### **Referências bibliográficas:**

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)  
Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Decreto nº 2.725, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2745.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm) Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Lei nº 12.464, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm) Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm) Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2507/2024, Plenário, [27/11/2024]. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2507%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2507%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n.º 1.182/2025. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1182%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1182%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - 5ª Edição. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-v4.pdf>. Acesso em: 27/06/2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria OS: 201505075 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/860069>. Acesso em: 27/06/2025.

IBRAOP. OT - IBR 001/2006 - PROJETO BÁSICO. 2006. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao\\_tecnica.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf). Acesso em: 27/06/2025.



IBRAOP. OT - IBR 006/2016 - ANTEPROJETO DE ENGENHARIA. 2016. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT - IBR 006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf>. Acesso em: 27/06/2025.

IBRAOP. OT - IBR 008/2020 - PROJETO EXECUTIVO. 2020. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT IBR 008 2020 projeto executivo\\_26\\_04\\_21.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT IBR 008 2020 projeto executivo_26_04_21.pdf). Acesso em: 27/06/2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Cost Estimating and Assessment Guide: Best Practices for Developing and Managing Program Costs*. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, Mar. 2020. 462 p. (GAO-20-195G)

IBRAOP. NOTA TÉCNICA IBR 01/2021 - Entendimento sobre obra comum e obra especial de engenharia previstos na Lei nº 14.133/2021. 2021. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica\\_IBR\\_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM-v28fev25a.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica_IBR_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM-v28fev25a.pdf). Acesso em: 27/06/2025.

IBRAOP. NOTA TÉCNICA IBR 01/2025 - BIM. 2025. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica\\_IBR\\_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM-v28fev25a.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica_IBR_Boas-Praticas-Obras-e-Servicos-Metodologia-BIM-v28fev25a.pdf). Acesso em: 27/06/2025.

IBRAOP. NOTA TÉCNICA IBR 03/2024 - Providências indispensáveis para retomada das obras paralisadas. 2024. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Nota-Tecnica-03-2024.pdf>. Acesso em: 27/06/2025.

MASTRODI, Josué; SOUZA, Juliana Simões de. Da Lei Geral de Licitações ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas: um estudo sobre a modalidade e contratação integrada. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 177-196, abr./jun. 2016.

FORNI, João; CARMONA, Paulo Cavichioli. Contratação integrada: o (des)alinhamento do regime a boas práticas internacionais. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 221-250, out./dez. 2020.

**Autores:**

*Edson de Souza*

*Emerson Augusto de Campos*

*Éricka da Silva Cândido*

*Guilherme Bride Fernandes*

*Pedro Jorge Rocha de Oliveira*

*Rafael Martins Gomes*

*Silvia Maria Ascensão Guedes Gallardo*

*Silvia Lima Damasceno*

**Aprovação:** Diretoria Executiva do Ibraop

Brasília, 03 de julho de 2025.

Adriana Cuoco Portugal  
Presidente do IBRAOP