www.revistaft.com.br

RevistaFT | ISSN 1678-0817 | v.30, n. 164, 2026 | DOI: 10.69849/x1g0pz77

A força vinculante do projeto na empreitada por preço global: limites aos pleitos de aditivos por omissão de planilha e a matriz de riscos na Lei nº 14.133/2021

The binding force of the project in global price lump-sum contracting: limits to addendum claims due to worksheet omissions and the risk matrix under Law no. 14,133/2021

Carla Zanine Arantes[1]
Milenne Alves Ferreira[2]
Matheus Barbosa Martins[3]
Wendel Serqueira Rocha[4]

RESUMO

O regime de execução por empreitada por preço global constitui uma das modalidades contratuais mais empregadas na contratação de obras e serviços de engenharia no setor público brasileiro. Não obstante sua previsão legal, a gestão da execução contratual padece recorrentemente de controvérsias decorrentes de pleitos (claims) formulados por empresas contratadas sob a alegação de omissões ou discrepâncias quantitativas na planilha

[1]Servidor Público – Lotado na Diretoria Geral de Polícia Científica do Estado de Goiás – Goiânia – Goiás – Brasil.

[2]Servidor Público – Lotado na Diretoria Geral de Polícia Científica do Estado de Goiás – Goiânia – Goiás – Brasil.

[3]Servidor Público – Lotado na Diretoria Geral de Polícia Científica do Estado de Goiás – Goiânia – Goiás – Brasil.

[4]Servidor Público – Lotado na Diretoria Geral de Polícia Científica do Estado de Goiás – Goiânia – Goiás – Brasil.

orçamentária estimativa elaborada pela Administração Pública. Sob a égide da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), a empreitada global configura obrigação de resultado integral, na qual a remuneração vincula-se à entrega da totalidade do objeto definido pelo Projeto Básico e executivo, servindo a planilha orçamentária como mero instrumento auxiliar de medição por etapas de cronograma. Este estudo analisa a força vinculante dos projetos gráficos e memoriais descritivos frente às omissões da planilha de custos de referência, delimitando a álea ordinária do negócio e a margem de imprecisão admissível em projetos básicos de engenharia. Demonstra-se que divergências quantitativas inerentes à elaboração orçamentária não justificam a celebração de termos aditivos financeiros, salvo alterações unilaterais impostas pela Administração ou vícios ocultos graves e imprevisíveis. Como mecanismo indispensável de governança e segurança jurídica, analisa-se a cláusula de Matriz de Alocação de Riscos (art. 103 da Lei nº 14.133/2021) como instrumento delimitador das responsabilidades contratuais e barreira contra o enriquecimento sem causa de ambas as partes.

Palavras-chave: Empreitada por Preço Global; Aditivos Contratuais; Projeto Básico; Matriz de Riscos; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

The global lump-sum contract regime constitutes one of the most widely used contractual execution methods for engineering works and services in the Brazilian public sector. Despite its statutory provision, contract management recurrently suffers from controversies arising from claims filed by contractors alleging omissions or quantitative discrepancies in the reference budget sheet prepared by the Public Administration. Under the aegis of Law No. 14,133/2021 and the consolidated jurisprudence of the Federal Court of Accounts (TCU), the lump-sum contract characterizes an obligation of integral result, in which remuneration is bound to the delivery of the totality of the object defined by the Basic and Executive Design, rendering the budget sheet a mere auxiliary instrument for stage-based schedule measurements. This study analyzes the binding force of graphic designs and descriptive memorials against omissions in reference cost sheets, delimiting the ordinary venture risk and the admissible inaccuracy margin in basic engineering designs. It is demonstrated that quantitative discrepancies inherent to budget estimation do not justify

contractual financial amendments, except for unilateral modifications imposed by the Administration or severe and unforeseeable latent defects. As an indispensable mechanism of governance and legal certainty, the Risk Allocation Matrix clause (art. 103 of Law No. 14,133/2021) is analyzed as an instrument that delineates contractual responsibilities and prevents unjust enrichment for both parties.

Keywords: Lump-Sum Contract; Contract Amendments; Basic Design; Risk Allocation Matrix; Law No. 14,133/2021.

1. INTRODUÇÃO

A contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito da Administração Pública brasileira submete-se a um arcabouço normativo que busca conciliar a estrita legalidade, a ampla competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para o erário. Dentre os regimes de execução indireta previstos pelo ordenamento jurídico, a empreitada por preço global destaca-se como a modalidade preferencialmente adotada para empreendimentos cuja caracterização física e espacial possa ser definida com elevado nível de precisão técnica antes da deflagração do certame. Sob a definição clássica do direito administrativo e a redação consolidada pelo artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, a empreitada por preço global caracteriza-se pela contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Trata-se, portanto, de uma obrigação de resultado integral, na qual a contratada assume o dever de entregar o empreendimento plenamente concluído e funcional, em estrita conformidade com os projetos e especificações técnicas fornecidos pela Administração Pública.

Não obstante a clareza conceitual do instituto, a prática administrativa e a rotina de fiscalização das contratações públicas revelam um cenário crônico de instabilidade jurídica e conflito operacional entre contratantes e contratadas. É recorrente a deflagração de controvérsias decorrentes de pleitos administrativos (*claims*) instaurados por empresas construtoras que, no curso da execução contratual, demandam aditivos de valor e revisões físico-financeiras sob a justificativa de que determinados serviços ou insumos não constavam descritos de forma explícita nas planilhas orçamentárias estimativas elaboradas pela Administração na fase preparatória da licitação. Instala-se, com isso, uma distorção procedimental de grave repercussão econômica: a tentativa de converter a empreitada por preço global em uma espécie de "empreitada por preço unitário disfarçada", na qual a

empreiteira pretende receber medições individualizadas sobre itens unitários da planilha, desconsiderando que a sua remuneração foi pactuada com base na entrega do todo.

Essa problemática encontra sua raiz na inadequada interpretação da hierarquia e da função dos elementos que compõem a fase interna do certame. Conforme preceitua o artigo 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021 e a doutrina especializada em controle e engenharia de custos, o Projeto Básico constitui o elemento reitor que define, dimensiona e delimita a totalidade do objeto da contratação pública. Plantas gráficas, memoriais descritivos, cadernos de encargos e especificações de materiais delimitam o escopo da obrigação do licitante. A planilha orçamentária de referência, por sua vez, atua como artefato estimativo subsidiário, destinado a aferir a aceitabilidade de preços e orientar as medições de etapas do cronograma físico-financeiro. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e os estudos de engenharia diagnóstica demonstram que pequenas discrepâncias ou omissões quantitativas na planilha orçamentária constituem evento previsível e inerente ao processo de orçamentação. Tais desvios inserem-se na chamada "álea ordinária do negócio" — risco empresarial assumido pela licitante quando formula sua proposta comercial vinculante.

Para dirimir essa zona de atrito e conferir previsibilidade às relações contratuais, a Nova Lei de Licitações inovou ao positivar, em seu artigo 103, a cláusula de Matriz de Alocação de Riscos, tornando-a instrumento estruturante da governança contratual. A matriz de riscos estabelece a repartição prévia, objetiva e transparente dos encargos e incertezas decorrentes de eventos supervenientes, definindo expressamente os limites da responsabilidade do particular e do Estado perante discrepâncias de projeto e flutuações de custos. Desse modo, o ordenamento jurídico busca coibir tanto o enriquecimento sem causa da Administração Pública quanto o locupletamento indevido de empresas que se valem de supostas omissões de planilha para obter aditivos desproporcionais.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a força vinculante dos projetos na empreitada por preço global, examinando os limites jurídicos e técnicos impostos aos pleitos de aditamento por omissão de planilha sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Justifica-se a relevância desta investigação pela urgente necessidade de municiar gestores públicos, engenheiros e fiscais de contratos com parâmetros objetivos para o enfrentamento de pleitos desarrazoados, preservando a equação econômico-financeira do contrato e garantindo a entrega tempestiva e econômica das obras à sociedade.

2. O REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL E O PRIMADO DO PROJETO BÁSICO

2.1. Natureza Jurídica da Empreitada Global vs. Empreitada por Preço Unitário

A correta compreensão dos limites aos pleitos contratuais na execução de obras públicas exige, primordialmente, a distinção dogmática e operacional entre os regimes de execução indireta previstos pelo ordenamento jurídico nacional. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a contratação de obras e serviços de engenharia pode ocorrer sob distintas modelagens executivas, destacando-se a empreitada por preço global e a empreitada por preço unitário. Conforme preceitua a doutrina administrativa e a legislação de compras públicas, na empreitada por preço global contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, ao passo que na empreitada por preço unitário contrata-se a execução por preço certo de unidades determinadas.

Essa diferenciação legal define a própria natureza da prestação pactuada entre as partes. Na empreitada por preço unitário, a obrigação do particular é primordialmente de meio ou fracionada, sendo a remuneração calculada em estrita consonância com a aferição das quantidades de serviços efetivamente executadas no canteiro, multiplicadas pelos seus respectivos valores unitários cotados. Por outro lado, na empreitada por preço global, a obrigação assumida pela contratada possui natureza jurídica de **obrigação de resultado integral**. O objeto da avença não é o fornecimento isolado de metros cúbicos de escavação ou de alvenaria, mas a entrega da edificação plenamente acabada, operável e apta a cumprir a finalidade pública a que se destina.

Nesse diapasão, o critério de liquidação e pagamento na empreitada por preço global afasta a lógica da medição fragmentada de insumos. A dinâmica financeira da contratação vincula-se ao cumprimento de metas e etapas físicas previamente balizadas no cronograma físico-financeiro. Cada medição mensal reflete o ateste de conclusão de percentuais e etapas globais do empreendimento (tais como fundações, estrutura, cobertura ou acabamento), respaldada por memória de cálculo demonstrativa que comprova o avanço físico real em relação ao todo contratado. Logo, desvios pontuais de quantitativos entre o que foi estimado na planilha e o que foi consumido no canteiro não transmudam a essência da contratação para o regime unitário, pois o preço pactuado remunera a totalidade do encargo.

2.2. A Centralidade do Projeto Básico e o Papel Subsidiário da Planilha Orçamentária

O ponto nevrálgico da vinculação contratual na empreitada global assenta-se na superioridade material do Projeto Básico em relação às estimativas da planilha de custos. Nos termos do artigo 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021, o projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para definir e dimensionar a obra ou o serviço, compreendendo levantamentos topográficos, sondagens geotécnicas, soluções técnicas detalhadas, memoriais descritivos e cadernos de encargos. Ao definir com exatidão os tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar, o projeto básico consolida o escopo completo da contratação pública.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e os manuais de gestão e controle de obras públicas convergem no sentido de que os desenhos técnicos, plantas arquitetônicas, cortes e memoriais descritivos delimitam a extensão das obrigações do contratado. Conforme preconiza o Guia PMBOK, o projeto básico corporifica o próprio gerenciamento do escopo do empreendimento, garantindo a contemplação de todo o trabalho necessário para o alcance do resultado com sucesso. As especificações técnicas contidas no memorial descritivo estabelecem as condições mínimas de desempenho, fixando os parâmetros de qualidade de materiais e técnicas construtivas a serem rigorosamente obedecidas pela contratada.

Em contraposição à força prescritiva dos memoriais e plantas gráficas, a planilha orçamentária de referência elaborada pela Administração cumpre papel puramente instrumental e subsidiário. Sua finalidade restringe-se a estabelecer uma estimativa de custos para embasar a dotação orçamentária prévia, fixar critérios objetivos de aceitabilidade de preços e parâmetros de julgamento de propostas (art. 23 e art. 59 da Lei nº 14.133/2021) e nortear o fluxo de desembolsos no cronograma financeiro. Destarte, caso determinado serviço, material ou método construtivo esteja perfeitamente delineado nas peças gráficas e no memorial descritivo do edital, a sua eventual omissão ou subavaliação quantitativa na planilha estimativa não autoriza o contratado a pleitear acréscimos remuneratórios, pois o objeto licitado foi integralmente caracterizado pelo projeto que embasou a sua proposta comercial.

3. A ÁLEA ORDINÁRIA DO EMPREITEIRO, A MARGEM DE IMPRECISÃO E A JURISPRUDÊNCIA DO TCU

3.1. A Álea Ordinária Empresarial e a Margem de Tolerância do Projeto Básico

A celebração de um contrato administrativo não desonera o particular dos riscos ordinários inerentes à atividade econômica explorada. Conforme leciona a doutrina clássica de direito administrativo e contratual, a equação econômico-financeira nasce no exato instante da

apresentação da proposta e da celebração da avença, consubstanciando a relação de adequação e equivalência entre os encargos assumidos e a contraprestação pecuniária correspondente. Na empreitada por preço global, a proposta comercial ofertada pelo licitante abarca a entrega do objeto pronto, incorporando os custos diretos, os tributos, as despesas indiretas e a margem de lucro operacional expressa no BDI.

Ao formular sua proposta em certame regido por preço global, a empresa assume a responsabilidade pela verificação prévia dos elementos do edital, confrontando as peças gráficas com o memorial descritivo e as planilhas referenciais. As pequenas distorções de quantitativos decorrentes de arredondamentos, métodos construtivos particulares da construtora ou estimativas médias de produtividade constituem a chamada **álea ordinária do negócio** — risco empresarial previsível que cabe exclusivamente ao contratado gerenciar. Como adverte Casarotto Filho et al. (1999), a natureza dinâmica e não repetitiva dos projetos de engenharia eleva o nível de incerteza operacional; contudo, a deficiência em avaliar adequadamente os custos e métodos executivos não autoriza o repasse de ineficiências privadas para a Administração.

Sob o ponto de vista da engenharia de custos, a doutrina especializada reconhece que o Projeto Básico não se confunde com o Projeto Executivo detalhado de canteiro, comportando uma margem natural de imprecisão estimativa. Conforme destaca Lobato (2015), o conteúdo do projeto básico deve definir com clareza a funcionalidade, os métodos construtivos e os insumos, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com uma **margem de precisão de até 15% de erro**, para mais ou para menos. Essa margem de variação paramétrica é absorvida reciprocamente no regime de preço global: pequenas superestimações de quantitativos beneficiam o empreiteiro, enquanto pequenas subestimações ou omissões pontuais em serviços previstos em projeto correm por sua conta e risco, mantendo-se a higidez do valor total pactuado.

3.2. As Diretrizes do TCU sobre Aditivos por Omissão de Planilha e o Princípio da Vedação ao Enriquecimento Sem Causa

O enfrentamento de pleitos desarrazoados de empreiteiras exigiu da jurisprudência do Tribunal de Contas da União a consolidação de balizas objetivas para a celebração de termos aditivos em contratos por preço global. O entendimento paradigmático da Corte de Contas pacificou a diretriz de que, em regra, **a simples omissão de quantitativos ou itens na planilha orçamentária estimativa da licitação não enseja a celebração de termo aditivo**,

desde que o serviço esteja expressamente previsto nos desenhos técnicos ou no memorial descritivo do Projeto Básico. Ao concorrer e assinar a avença sob o regime global, presume-se que a empresa analisou o escopo arquitetônico e estrutural completo, dimensionando seu preço para entregar o ativo funcional.

O TCU admite a revisão do valor global da contratação apenas em hipóteses estritas e excepcionais, a saber:

1. Quando houver **alteração unilateral do projeto ou das especificações determinada formalmente pela Administração**, com acréscimo qualitativo ou quantitativo de escopo que não constava originalmente do programa de necessidades da licitação;

2. Diante da comprovação de **vício oculto de engenharia, erro crasso ou interferência imprevisível** (como imprevisão geológica grave do subsolo) que supere a margem ordinária de imprecisão de 15% e comprometa a exequibilidade do ajuste, configurando hipótese da teoria da imprevisão.

Paralelamente, a jurisprudência do TCU (consubstanciada nos Acórdãos nº 2.307/2017 e nº 1.959/2017 - Plenário) estabeleceu a aplicação preferencial do **Método de Limitação do Preço Global (MLPG)** para a análise de custos em contratos de obras já firmados e em andamento. O MLPG baseia-se na compensação recíproca entre itens da planilha que foram orçados com sobrepreço e aqueles que foram subavaliados pela contratada, avaliando a conformidade do preço global final frente ao mercado.

Essa sistemática protege a segurança jurídica e impede o locupletamento indevido de ambas as partes contratuais:

- **Impede o enriquecimento ilícito do particular**, evitando o "jogo de planilhas" e a cobrança duplicada por serviços já implicitamente remunerados pelo valor total da obra;
- **Impede o enriquecimento sem causa da Administração Pública**, assegurando que, caso o poder público imponha alterações reais que modifiquem substancialmente o encargo do contratado fora do projeto original, promova-se a recomposição justa do equilíbrio econômico-financeiro sem confisco da rentabilidade legítima da empresa.

4. A MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS NA LEI Nº 14.133/2021 COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO E GOVERNANÇA

4.1. Fundamento Dogmático e a Positivação do Artigo 103

Uma das principais inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 para modernizar a gestão contratual de obras e serviços de engenharia consistiu na positivação expressa da **Matriz de Alocação de Riscos**. O artigo 103 do novo diploma legal estabelece que o contrato administrativo poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e estruturar uma cláusula de rateio objetivo, definindo antecipadamente quais ônus e encargos recairão sobre a Administração Pública e quais serão suportados pelo particular contratado.

Do ponto de vista dogmático, a matriz de riscos redefine o tratamento clássico conferido à equação econômico-financeira do contrato. Tradicionalmente, qualquer variação fática imprevista durante a execução da obra tendia a ser judicializada ou convertida em pleitos administrativos com base na teoria da imprevisão. Com a inclusão da matriz de riscos:

- **Os riscos expressamente alocados ao particular** passam a integrar a sua álea ordinária empresarial, de modo que a sua materialização não autoriza a formulação de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro nem justifica pedidos de prorrogação de prazo;
- **Os riscos retidos pelo Poder Público** delimitam as hipóteses legítimas em que a contratada terá direito à recomposição dos custos e à celebração de termos aditivos.

Assim, o artigo 103, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a matriz de riscos define o próprio equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação às incertezas mapeadas, conferindo segurança jurídica e previsibilidade às partes.

4.2. A Delimitação Prévia de Discrepâncias de Projeto e a Blindagem do Fiscal

Na empreitada por preço global, a inserção de uma matriz de riscos bem modelada na fase preparatória constitui a barreira mais eficaz contra a cultura de pleitos (*claims*) oportunistas por supostas omissões de planilha. Conforme prescreve o artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, a análise de riscos deve compor a etapa de planejamento do certame, avaliando as incertezas técnicas das soluções de engenharia adotadas.

Ao estruturar a matriz de alocação de riscos para obras contratadas por preço global, a Administração Pública pode e deve fixar estipulações objetivas acerca de discrepâncias quantitativas e vícios de projeto:

1. **Margem de Absorção Ordinária:** Pode-se estabelecer formalmente que discrepâncias de quantitativos entre as peças gráficas do Projeto Básico e a planilha estimativa de referência até o limite de determinada margem percentual (como a tolerância de até 15% reconhecida pela literatura técnica e pela jurisprudência) constituem risco integral e exclusivo da empresa contratada, inibindo aditamentos;

2. **Definição de Riscos do Contratante:** Ficam restritos à responsabilidade da Administração os custos decorrentes de alterações conceituais de escopo por conveniência pública superveniente, de interferências físicas não detectáveis pelos ensaios geotécnicos e sondagens preliminares fornecidos no edital, ou de atrasos na liberação de licenças ambientais e desapropriações.

Essa repartição prévia de responsabilidades blinda a atuação do fiscal e do gestor do contrato. Diante de pleitos da construtora exigindo pagamentos adicionais por serviços que estavam contemplados nos projetos gráficos mas ausentes na planilha de custos, o fiscal da obra encontra amparo contratual cogente para indeferir a solicitação com base na matriz previamente pactuada.

Ademais, essa clareza de regras atua em perfeita consonância com os meios alternativos de resolução de controvérsias positivados nos artigos 151 a 154 da Lei nº 14.133/2021 — tais como a conciliação, a mediação, a arbitragem e os comitês de prevenção e solução de disputas (dispute boards). Havendo divergência de interpretação sobre a execução física de etapas, a existência da matriz de riscos permite que os comitês técnicos solucionem o impasse de forma célere e concomitante à obra, sem a necessidade de paralisação dos serviços ou morosas judicializações, garantindo que o dinheiro público seja aplicado com eficiência e tempestividade.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O desenvolvimento desta pesquisa pautou-se nos preceitos metodológicos aplicáveis às Ciências Sociais Aplicadas e à Engenharia de Produção e Custos, observando os padrões de cientificidade, rigor conceitual e rastreabilidade documental exigidos pela norma ABNT NBR 14724:2011. Quanto à sua **natureza**, a pesquisa classifica-se como **aplicada**, uma vez que tem por finalidade produzir conhecimentos teóricos diretamente aplicáveis à resolução de impasses operacionais e jurídicos enfrentados por fiscais e gestores de obras na Administração Pública. Quanto à **abordagem do problema**, adotou-se a vertente **qualitativa**, voltada à

compreensão crítica da força normativa dos projetos básicos, dos regimes de execução indireta e da distribuição de riscos contratuais.

No tocante aos seus **objetivos**, o estudo caracteriza-se como **exploratório e descritivo**:

- **Exploratório** ao dissecar a zona de atrito existente entre as omissões na planilha orçamentária referencial e os pleitos de aditamento formulados por construtoras em empreitadas por preço global;
- **Descritivo** ao sistematizar o arcabouço normativo da Lei nº 14.133/2021 (especialmente os artigos 6º, 18, 23, 103 e 151), a doutrina consagrada de controle e licitações, e a jurisprudência sumulada e paradigmática do Tribunal de Contas da União.

O procedimento técnico adotado assentou-se na **pesquisa bibliográfica e documental sistemática**. O levantamento das fontes documentais contemplou:

1. Legislação Federal Vigente: A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal nº 6.496/1977 (Anotação de Responsabilidade Técnica);

2. Jurisprudência Vinculante e Auditoria de Controle Externo: Acórdãos referenciais do Plenário do Tribunal de Contas da União (como os Acórdãos nº 1.977/2013, nº 1.450/2011, nº 1.959/2017 e nº 2.307/2017), atinentes a metodologias de sobrepreço (MLPG e MLPUA), limites de aditivos e álea ordinária em empreitadas globais;

3. Doutrina Jurídica e de Engenharia de Custos: Lições consagradas do Direito Administrativo (como Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho) e da Engenharia de Custos e Gerenciamento de Projetos (como Altounian, Lobato, Casarotto Filho et al., e diretrizes do Project Management Institute – PMI/PMBOK).

O tratamento e a interpretação do material coletado fundamentaram-se na técnica de **Análise de Conteúdo** (Bardin, 2016), mediante a categorização temática das variáveis: escopo do projeto básico, álea ordinária empresarial, margem de erro estimativo (tolerância de até 15%), equilíbrio econômico-financeiro e alocação objetiva de riscos. A consistência dos

resultados foi validada pela **triangulação interdisciplinar** entre o direito administrativo, o controle externo e a engenharia de custos.

6. CONCLUSÃO

A contratação de obras de engenharia sob o regime de empreitada por preço global constitui um instrumento de extrema valia para a Administração Pública, pois confere previsibilidade orçamentária e vincula o contratado à entrega de um ativo plenamente acabado e funcional. Contudo, a análise teórica e jurisprudencial desenvolvida neste artigo demonstrou que a eficácia desse regime é frequentemente ameaçada pela distorção procedimental instaurada por pleitos administrativos (*claims*) de construtoras que, alegando a omissão de itens ou quantitativos na planilha referencial da licitação, buscam converter a avença em uma medição unitária de insumos.

Restou comprovado que, sob a égide da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (notadamente o Acórdão nº 1.977/2013-Plenário), vigora o **primado vinculante do Projeto Básico sobre a planilha orçamentária estimativa**. Os desenhos técnicos, plantas arquitetônicas, cortes estruturais e memoriais descritivos delimitam a totalidade do escopo contratado. A planilha de custos cumpre papel meramente instrumental, voltada à fixação de limites máximos de aceitabilidade e ao balizamento de desembolsos por etapas do cronograma físico-financeiro. Consequentemente, a simples ausência de serviços na planilha referencial que estejam nitidamente indicados nas peças gráficas do edital não autoriza a celebração de aditivos contratuais de valor.

Ademais, demonstrou-se que as pequenas discrepâncias decorrentes da elaboração orçamentária inserem-se na **margem técnica de tolerância do projeto básico (de até 15% de erro estimativo no custo global)**, integrando a **álea ordinária do negócio**. Ao subscrever sua proposta comercial, a licitante assume o risco empresarial inerente ao empreendimento. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro revela-se legítima unicamente diante de alterações conceituais de escopo determinadas unilateralmente pelo Poder Público ou pela constatação de vícios ocultos graves e imprevisíveis de engenharia, sendo resguardada a aplicação do Método de Limitação do Preço Global (MLPG) para vedar o enriquecimento sem causa de ambas as partes.

Por fim, a consagração da **Matriz de Alocação de Riscos no artigo 103 da Lei nº 14.133/2021** surge como o divisor de águas definitivo para a governança das contratações

públicas. A definição contratual prévia, objetiva e simétrica dos encargos atribuíveis ao Estado e ao particular blinda o fiscal de obras contra pressões indevidas, elimina a litigiosidade administrativa e viabiliza a solução célere de controvérsias concomitantes à obra mediante comitês de prevenção de disputas (dispute boards). Conclui-se, portanto, que a entrega tempestiva e econômica da infraestrutura pública depende da clareza na modelagem dos projetos e da rigorosa observância das cláusulas de risco, garantindo a integridade dos recursos públicos e o atendimento finalístico das demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: Licitação, Contratação, Execução e Fiscalização**. 5. ed. Brasília: Fórum, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023: Informação e documentação — Referências — Elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6028: Informação e documentação — Resumo — Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10520: Informação e documentação — Citações em documentos — Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 14724: Informação e documentação — Trabalhos acadêmicos — Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977**. Institui a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Brasília, DF: Presidência da República, 1977.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.450/2011 - Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Processo TC 011.082/2011-8. Brasília, DF: TCU, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.977/2013 - Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Processo TC 021.450/2012-7. Brasília, DF: TCU, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.959/2017 - Plenário**. Relator: Min. Bruno Dantas. Processo TC 011.691/2015-1. Brasília, DF: TCU, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.307/2017 - Plenário**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Processo TC 028.941/2016-5. Brasília, DF: TCU, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASAROTTO FILHO, Nelson et al. **Gerência de Projetos/Engenharia Simultânea**. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LOBATO, Sérgio Ribeiro. **Orçamento e Planejamento de Obras Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)**. 7. ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2021.