

# **CONTRATAÇÃO INTEGRADA E O CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO À LUZ DO ART. 37, §2º DA LEI Nº 14.133/2021**

Hamilton Bonatto  
Bráulio Cesco Fleury

## **1. Introdução**

A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa reorganização dos critérios de julgamento nas licitações públicas, conferindo maior racionalidade à escolha da proposta mais vantajosa e vinculando essa escolha à natureza do objeto contratado. O art. 37, §2º estabeleceu regra específica para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, determinando a adoção obrigatória dos critérios de melhor técnica ou técnica e preço quando o valor estimado da contratação ultrapassar determinado patamar, hoje R\$ 392.952,63 (trezentos e noventa e dois mil, novecentos e cinquenta e dois reais e sessenta e três centavos), de acordo com o Decreto Federal nº 12.087, de 29 de dezembro de 2025.

A aplicação desse dispositivo não suscita maiores dúvidas quando se está diante da contratação isolada de projetos, supervisão, fiscalização ou controle de qualidade. A controvérsia emerge, contudo, em situação mais complexa e ainda pouco explorada na doutrina e na prática administrativa: a sua incidência no âmbito da contratação integrada, regime em que os serviços de elaboração de projetos básico e executivo são incorporados a um objeto mais amplo, que abrange também a execução da obra.

A leitura a ser feita pode ser no sentido de que o art. 37, §2º não se aplicaria à contratação integrada, sob o argumento de que o objeto licitado não é o serviço técnico intelectual isoladamente considerado, mas sim uma solução completa de engenharia. Essa interpretação, ancorada na ideia de unidade do objeto contratual, conduz à conclusão de que a Administração poderia adotar critérios como menor preço ou maior desconto, ainda que a parcela correspondente aos projetos possua significativo valor econômico, superior ao limite estabelecido no art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021, e influência determinante sobre o resultado do empreendimento.

Esse entendimento, todavia, suscita uma incongruência relevante. Se a Lei exige a adoção de critérios que valorizem a técnica quando a Administração pretende contratar apenas os serviços de projeto, não parece juridicamente coerente admitir que essa exigência desapareça justamente quando tais serviços passam a integrar uma contratação mais abrangente, de maior valor e com impacto ainda mais significativo sobre o resultado esperado do empreendimento. A solução interpretativa que restringe a incidência do art. 37, §2º aos contratos “puros” de serviços técnicos acaba, nesse sentido, por fragilizar a própria finalidade da norma, que é assegurar a adequada seleção de soluções técnicas em casos de maior complexidade.

O problema jurídico, portanto, consiste em definir se a inserção dos serviços de projeto em um contrato integrado tem o condão de afastar a incidência de regra legal expressa que condiciona o critério de julgamento ao valor e à natureza desses serviços, ou se, ao contrário, a presença desses elementos impõe a manutenção da exigência legal, ainda que no contexto de um objeto contratual mais amplo.

A tese defendida neste artigo parte de uma interpretação sistemática e teleológica da Lei nº 14.133/2021 para sustentar que quando a contratação integrada envolver serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente a elaboração de projetos básico e executivo, cujo valor estimado ultrapasse o limite previsto no art. 37, §2º, a Administração está obrigada a adotar o critério de melhor técnica ou técnica e preço, não sendo juridicamente admissível a utilização de critérios baseados apenas no preço.

Essa conclusão se apoia em três fundamentos centrais: (i) a preservação da natureza jurídica dos serviços técnicos, que não se altera pela sua inserção em contrato mais amplo; (ii) a necessidade de coerência sistêmica na aplicação da lei, evitando soluções contraditórias entre contratações simples e complexas; e (iii) a proteção do interesse público, diante do papel determinante que a concepção técnica exerce sobre a qualidade, a durabilidade e o desempenho das obras públicas.

A partir dessa premissa, o artigo buscará demonstrar que a unidade do objeto na contratação integrada não pode ser invocada para neutralizar a incidência de regra legal expressa, sobretudo quando essa regra visa assegurar

que decisões técnicas relevantes não sejam reduzidas a uma disputa exclusivamente econômica.

## **2. O regime jurídico dos critérios de julgamento na Lei nº 14.133/2021**

A definição do critério de julgamento trata-se de decisão estruturante, que condiciona a forma como o mercado responderá ao edital e, conseqüentemente, o tipo de solução que será selecionada pela Administração.

A Lei nº 14.133/2021 rompe com uma visão simplificadora, segundo a qual a vantajosidade estaria necessariamente associada ao menor preço, e passa a exigir uma escolha tecnicamente orientada, coerente com a natureza do objeto e com os resultados pretendidos pela contratação.

### **2.1 Estrutura normativa dos critérios de julgamento (art. 33)**

O art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece os critérios de julgamento possíveis, quando se trata da modalidade concorrência podem ser o de menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior e maior retorno econômico.

A norma não estabelece uma hierarquia abstrata entre esses critérios. Ao contrário, adota uma lógica de adequação ao objeto, permitindo que a Administração selecione o critério mais compatível com a natureza da contratação.

Essa abertura normativa, contudo, não representa liberdade irrestrita. A escolha do critério de julgamento deve ser motivada, estar fundamentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), e ser coerente com as características do objeto e com os resultados pretendidos.

Há, portanto, um deslocamento relevante, tendo em vista que a escolha do critério não se trata de uma opção meramente procedimental, mais uma decisão técnica de planejamento.

### **2.2 A função do critério de julgamento na seleção da proposta mais vantajosa**

O critério de julgamento é o instrumento por meio do qual se concretiza o princípio da vantajosidade, previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Não se trata apenas de selecionar a proposta mais econômica, mas sim aquela que melhor atenda ao interesse público, considerando elementos importantes como qualidade, desempenho, durabilidade, eficiência e custo ao longo do ciclo de vida.

Nesse sentido, o critério de julgamento atua como um **filtro decisório**, que define os atributos das propostas serão valorizados, como esses atributos serão comparados e qual lógica de competição será induzida entre os licitantes.

Se o critério adotado for inadequado, o resultado da licitação tenderá a ser igualmente inadequado, ainda que o procedimento tenha sido formalmente correto.

Daí a importância de reconhecer que o critério de julgamento não é neutro, ao contrário, é ele que orienta o comportamento dos licitantes e condiciona o resultado da contratação.

### **2.3 A relação entre critério de julgamento, natureza do objeto e vantajosidade**

Na Lei nº 14.133/2021 uma conexão direta e necessária entre a natureza do objeto, o critério de julgamento e a própria noção de vantajosidade da contratação. Essa relação não é acidental, ela é modeladora. Em outras palavras, não é possível definir corretamente o critério de julgamento sem compreender, previamente, o tipo de objeto que está sendo levado à disputa.

Quando se está diante de objetos padronizados, comparáveis e tecnicamente estabilizados, isto é, aqueles em que a Administração já consegue definir, de forma precisa e exaustiva, a solução a ser executada, o critério baseado em preço tende a ser suficiente. Nesses casos, há baixa variabilidade técnica, as soluções são essencialmente equivalentes e a comparação entre propostas pode ser realizada de forma direta, sem perda de qualidade decisória. O preço, aqui, funciona como elemento de discriminação adequado, porque as demais variáveis já foram previamente equalizadas pelo próprio edital.

O cenário se altera de forma substancial quando se ingressa no campo dos objetos complexos, inovadores ou que admitam variações relevantes de execução. Nas obras e serviços de engenharia, essa distinção assume especial relevância. Há situações em que o objeto não comporta uma única solução previamente definida, seja porque envolve diferentes alternativas tecnológicas,

seja porque admite múltiplos métodos construtivos, seja ainda porque o desempenho final pode variar significativamente em função das escolhas técnicas realizadas pelo contratado.

Nessas hipóteses, a comparação direta entre propostas deixa de ser trivial. A vantajosidade da contratação não se esgota no menor custo inicial, pois passa a depender de fatores como qualidade da solução, produtividade da execução, desempenho operacional e durabilidade do empreendimento. Reduzir a análise a um critério puramente econômico, em casos como este, significa desconsiderar elementos primordiais do objeto e, por consequência, comprometer a racionalidade da decisão administrativa.

É exatamente por isso que, nesses casos, a técnica deixa de ser um elemento acessório ou que possa ser definido em sua completude e passa a ocupar posição central no julgamento. A sua desconsideração não representa apenas uma opção metodológica discutível, mas uma falha na própria estruturação da licitação, na medida em que impede a Administração de identificar qual proposta, de fato, é apta a gerar o resultado mais vantajoso e, portanto, melhor atende ao interesse público.

Essa diretriz não decorre apenas de uma construção teórica, mas encontra respaldo expresso na própria Lei nº 14.133/2021. O art. 36, §1º, ao tratar do critério de técnica e preço, condiciona sua adoção à relevância da avaliação qualitativa das propostas e explicita que essa lógica se aplica, inclusive, às obras e serviços especiais de engenharia, bem como aos objetos que admitam soluções específicas e alternativas, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade. Trata-se, portanto, de um comando normativo que reconhece que, em determinadas situações, a vantajosidade não pode ser capturada apenas pelo preço, exigindo, necessariamente, a incorporação da dimensão técnica no processo decisório.

O regime jurídico dos critérios de julgamento na Lei nº 14.133/2021 não admite escolhas arbitrárias ou padronizadas. Ao contrário, impõe à Administração o dever de compreender a natureza do objeto, identificar os fatores que influenciam o resultado da contratação e selecionar o critério de julgamento capaz de capturar esses fatores.

É nessa perspectiva que se insere o debate sobre a incidência do art. 37, §2º na contratação integrada, pois a escolha do critério de julgamento constitui elemento fulcral para assegurar a qualidade e a efetividade das obras públicas.

### **3. O conteúdo normativo do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021**

O art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021 introduz um comando normativo de grande relevância no sistema das contratações públicas, ao estabelecer uma vinculação direta entre a natureza do objeto, o valor estimado da contratação e o critério de julgamento a ser adotado. Não se trata de uma diretriz genérica ou de uma recomendação de boa prática, mas de uma regra jurídica cogente com conteúdo preciso, que limita a liberdade administrativa na escolha do critério de julgamento em determinadas hipóteses.

A correta compreensão desse dispositivo exige a identificação de seus elementos modeladores, bem como a análise da função que desempenha no sistema da lei, especialmente no que se refere à proteção da qualidade técnica das contratações que envolvem elevado grau de complexidade intelectual.

#### **3.1 Elementos moduladores do dispositivo**

O art. 37, §2º está assentado sobre três elementos fundamentais, que operam de forma cumulativa e condicionam a incidência da norma.

O primeiro elemento diz respeito à natureza do objeto, que deve consistir em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos termos definidos pela própria lei.

O segundo elemento refere-se ao valor estimado da contratação, que, ao ultrapassar o limite legal estabelecido, atualizado periodicamente, aciona o regime jurídico diferenciado previsto no dispositivo.

O terceiro elemento corresponde ao efeito jurídico decorrente da conjugação dos dois anteriores, qual seja, a obrigatoriedade de adoção dos critérios de julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço, afastando-se, portanto, a possibilidade de utilização exclusiva de critérios baseados apenas no preço.

Essa estrutura revela que a norma estabelece uma verdadeira regra de decisão, na qual a presença de determinados pressupostos fáticos conduz, de forma vinculada, à adoção de um específico regime de julgamento.

### **3.2 Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**

A compreensão do dispositivo passa, necessariamente, pela definição do que sejam os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme previstos no art. 6º, XVIII da Lei nº 14.133/2021.

Dentre as hipóteses ali elencadas, destacam-se, para os fins deste estudo, aquelas previstas nas alíneas “a”, “d” e “h”, que abrangem, respectivamente, a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; e h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.

Essas atividades possuem uma característica comum, pois são atividades de concepção, análise e validação técnica, cujo resultado não se esgota em um produto material imediatamente mensurável, mas se projeta sobre todo o ciclo de vida do empreendimento.

No caso específico dos projetos básico e executivo, essa natureza é ainda mais evidente. É no projeto que se define a solução técnica que será implementada, sendo ele responsável por orientar o método construtivo, a especificação de materiais, os parâmetros de desempenho, e as condições de execução e operação futura da obra.

Se, por um lado, a alínea “a” foca na concepção, por outro, as alíneas “d” e “h” voltam-se à garantia da integridade dessa concepção. A fiscalização e o gerenciamento (alínea “d”) exigem do profissional um juízo crítico constante para adaptar o projeto às intercorrências de campo e, de igual forma, os controles tecnológicos e instrumentações (alínea “h”) fornecem os dados científicos necessários para a validação da segurança estrutural e do impacto ambiental.

Pelas razões decorrentes da própria natureza de cada uma dessas atividades, o legislador reconheceu que tais serviços não podem ser adequadamente avaliados por critérios exclusivamente econômicos, sob pena de comprometimento da qualidade do resultado esperado.

### **3.3 O critério de valor como gatilho normativo**

O art. 37, §2º não se limita a identificar a natureza do objeto, mas agrega um segundo elemento decisivo: o valor estimado da contratação.

A partir de determinado patamar econômico, a lei presume que a complexidade do serviço é elevada, que o impacto da solução técnica sobre o resultado é significativo e, portanto, a avaliação qualitativa das propostas torna-se indispensável.

O valor, nesse caso, funciona como um gatilho normativo, que ativa um regime jurídico mais rigoroso quanto ao critério de julgamento.

Trata-se de um mecanismo de proteção da Administração, que busca evitar que contratações de elevado impacto técnico e econômico sejam decididas com base exclusivamente em preço.

Quanto maior o valor e a complexidade do serviço técnico, maior deve ser o peso da técnica na seleção da proposta. Essa é a lógica subjacente simples e consistente.

### **3.4 Natureza vinculante da regra**

Um dos aspectos mais relevantes do art. 37, §2º é a sua natureza vinculante. O dispositivo não confere à Administração uma faculdade, mas impõe um dever jurídico. Uma vez presentes os pressupostos de incidência, natureza do serviço e valor estimado, a Administração não pode optar livremente pelo critério de menor preço, não pode relativizar a exigência sob argumentos de conveniência administrativa; e nem pode afastar a aplicação da norma por meio de interpretações extensivas ou restritivas desconectadas de sua finalidade. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>1 2 3</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.381/2024- Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman - declaração de voto Ministro Benjamin Zymler.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2619/2024- Plenário, Relator Ministro Jhonatas de Jesus.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 323/2025- Plenário, Relator Ministro Antônio

Trata-se de uma regra que limita a discricionariedade administrativa justamente para assegurar que decisões técnicas relevantes não sejam reduzidas a uma disputa puramente econômica.

Essa característica é fundamental para a tese desenvolvida neste artigo. Se a lei impõe a adoção de critérios que valorizem a técnica quando presentes determinados pressupostos, não é juridicamente admissível que a Administração contorne essa exigência por meio da simples reconfiguração do objeto contratual, inserindo os serviços técnicos em um contrato mais amplo e, com isso, afastando a incidência da norma.

A natureza vinculante do art. 37, §2º impede esse tipo de esvaziamento interpretativo e exige que o dispositivo seja aplicado de forma coerente com sua finalidade, no sentido de assegurar que serviços técnicos de elevada relevância sejam contratados com base na qualidade das propostas, e não apenas no seu custo.

#### **4. A contratação integrada e a centralidade dos projetos na definição da solução de engenharia**

A análise da incidência do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021 quando se trata do regime da contratação integrada exige compreender, com precisão, a estrutura desse regime e, sobretudo, o papel que os projetos desempenham na definição do resultado do empreendimento. Não se trata de um detalhe acessório, mas de um elemento central. Na contratação integrada, a qualidade da obra é, em larga medida, função direta da qualidade do projeto.

##### **4.1 Conceito e regime jurídico da contratação integrada**

A contratação integrada, prevista no art. 6º, inciso XXXII e disciplinada pelo art. 46 da Lei nº 14.133/2021, caracteriza-se pela atribuição ao contratado da responsabilidade pela elaboração e pelo desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como pela execução da obra ou serviço de engenharia, a partir de um anteprojeto elaborado pela Administração.

Diferentemente dos regimes tradicionais — em que a Administração define previamente a solução técnica por meio de projeto básico —, a

contratação integrada transfere ao mercado a tarefa de conceber a solução que será efetivamente executada. O edital passa a estabelecer requisitos de desempenho, diretrizes gerais e parâmetros mínimos, mas não esgota as possibilidades técnicas do objeto.

Esse deslocamento tem implicações relevantes. A licitação deixa de ser uma disputa apenas sobre preço para uma solução previamente definida e passa a ser, em grande medida, uma disputa sobre qual solução técnica será adotada para atender à necessidade pública.

#### **4.2 O papel dos projetos básico e executivo na contratação integrada**

Nesse regime, os projetos básico e executivo constituem o momento em que a solução técnica é efetivamente definida. É no projeto que se estabelecem o sistema estrutural, o método construtivo, a especificação de materiais, os parâmetros de desempenho e as condições de execução e de operação futura da obra.

A depender das escolhas realizadas nessa etapa, o empreendimento poderá apresentar resultados substancialmente distintos em termos de custo, prazo, durabilidade e desempenho.

Por essa razão, afirmar que, na contratação integrada, o projeto é apenas uma parcela do objeto é, sob o ponto de vista funcional, insuficiente. Mais adequado é reconhecer que:

o projeto constitui o núcleo decisório da contratação integrada, pois é nele que se define a solução que será executada.

#### **4.3 A influência da concepção técnica sobre o resultado da obra**

A concepção técnica é, em rigor, o elemento que define o que será executado. É no projeto que se estabelecem as escolhas fundantes da obra, e é a partir dessas escolhas que se delinea o seu desempenho ao longo de todo o ciclo de vida.

Trata-se de uma relação direta de causa e efeito. A depender das soluções adotadas, o mesmo empreendimento pode apresentar níveis completamente distintos de qualidade, eficiência e durabilidade. Portanto não é mera influência periférica.

Escolhas técnicas diferentes repercutem, de forma concreta e mensurável, sobre aspectos como o desempenho estrutural, térmico e acústico, a produtividade da execução, a racionalização construtiva, o prazo de entrega, os custos de operação e manutenção e a própria vida útil do ativo. São diferenças que impactam, de maneira objetiva, o resultado que a Administração receberá.

Por isso, nesse caso, a análise comparativa entre propostas não pode se limitar ao valor apresentado. Duas propostas com preços semelhantes, ou mesmo propostas em que uma seja aparentemente mais vantajosa sob o prisma econômico imediato, podem conduzir a resultados substancialmente distintos quando consideradas as soluções técnicas subjacentes. O que está em disputa, nesses casos vai além do custo da obra, e impacta na qualidade da solução que será implementada.

É justamente nessa perspectiva que se revela a limitação dos critérios de julgamento baseados exclusivamente no preço. Quando a Administração não define previamente a solução técnica e admite que ela seja proposta pelos licitantes, a competição deixa de ocorrer apenas no plano econômico e passa a envolver, de forma decisiva, a qualidade da concepção.

Ignorar essa dimensão significa admitir que escolhas técnicas distintas, com impactos relevantes e mensuráveis, sejam tratadas como equivalentes e passíveis de comparação exclusivamente em razão do preço, o que não se sustenta do ponto de vista jurídico nem técnico. A vantajosidade, nesses casos, não pode ser capturada apenas pelo valor ofertado. Ela depende, necessariamente, da qualidade da solução proposta.

Assim, quando a concepção técnica define o resultado da obra, não é juridicamente adequado escolher a proposta apenas pelo preço, sob pena de se selecionar uma solução inferior e comprometer o interesse público que a contratação pretende atender.

#### **4.4 A transferência de riscos e responsabilidades ao contratado**

A contratação integrada não se limita a reorganizar as etapas do empreendimento. Ela altera, de forma estrutural, a alocação de riscos no contrato. Um de seus elementos mais característicos é justamente a

transferência, ao contratado, de parcela relevante dos riscos associados à concepção e ao desenvolvimento da solução técnica.

Ao atribuir ao contratado a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo, a Administração está deslocando para o mercado a tomada de decisões técnicas fundamentais, aquelas que definem como a necessidade pública será concretamente atendida. Com isso, transfere também o risco de inadequação da solução concebida, bem como condiciona o desempenho da obra, em termos de qualidade, prazo e durabilidade, à capacidade técnica do contratado.

Essa lógica tem implicações diretas na estrutura da licitação. Se é o contratado quem irá definir a solução técnica e assumir os riscos dela decorrentes, não é juridicamente consistente que a sua seleção se dê com base exclusiva em critérios econômicos. A escolha deixa de ser apenas sobre quem executa melhor ou mais barato e passa a ser, essencialmente, sobre quem é capaz de conceber a melhor solução para o problema apresentado pela Administração à luz de elementos apresentados no anteprojeto.

A avaliação da capacidade técnica, neste caso, deve ser incorporada ao próprio julgamento das propostas, de modo a permitir que a Administração identifique qual licitante reúne as melhores condições de assumir, com segurança, a responsabilidade técnica que lhe será transferida. Quanto maior a responsabilidade técnica atribuída ao contratado, maior deve ser o rigor na avaliação da sua proposta técnica.

Sob outro viés, pode-se entender que a contratação integrada outorga ao contratado maior liberdade na concepção do projeto e, justamente por isso, essa liberdade vem atrelada à responsabilidade técnica pela execução do objeto.

Qualquer solução que desconsidere essa relação tende a produzir um descompasso entre o risco transferido e a forma de seleção do contratado, abrindo espaço para contratações em que o preço prevalece sobre a capacidade técnica, com evidentes prejuízos ao resultado do empreendimento.

A contratação integrada, como é cediço, desloca o eixo da licitação. Deixa-se de disputar apenas a execução de uma solução previamente definida e passa-se a disputar a própria concepção do empreendimento. Nesse cenário, os projetos básico e executivo assumem posição capital, pois é neles que se define o resultado que será entregue à Administração.

Essa questão não pode ser ignorada na definição do critério de julgamento. Ao contrário, impõe que a avaliação técnica das propostas seja tratada como elemento basilar do processo decisório, especialmente quando os serviços de projeto possuem elevada relevância econômica e influência determinante sobre o desempenho da obra.

## **5. A tese da incidência do art. 37, §2º na contratação integrada**

A controvérsia acerca da incidência do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021 na contratação integrada não decorre de obscuridade do texto legal, mas de uma determinada forma de interpretar a estrutura do contrato. A leitura que afasta a aplicação do dispositivo parte da premissa de que, sendo o objeto unitário, obra com projetos incluídos, não haveria espaço para a incidência de regra voltada à contratação de serviços técnicos especializados.

Essa premissa, contudo, não se sustenta quando confrontada com uma análise mais cuidadosa da natureza das prestações envolvidas, da função do dispositivo e da própria lógica do sistema da lei. A tese aqui defendida é a de que a inserção dos serviços de projeto na contratação integrada não afasta, mas ao contrário, reforça a incidência do art. 37, §2º, desde que presentes os seus pressupostos normativos.

### **5.1 A preservação da natureza jurídica dos serviços técnicos no contrato integrado**

O fato de os serviços de elaboração de projetos básico e executivo estarem inseridos em um contrato mais amplo não altera a sua natureza jurídica. Continuam sendo serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, tal como definidos no art. 6º, XVIII da Lei nº 14.133/2021.

A lei, ao classificar essas atividades, não condiciona sua natureza ao tipo de contrato em que estejam inseridas. Um projeto continua sendo projeto, independentemente de ser contratado isoladamente ou em conjunto com a execução da obra. A sua função permanece a mesma, que é, no caso do projeto básico, definir a solução técnica que orientará o empreendimento e, no caso do

projeto executivo, apresentar as especificações e o detalhamento necessário para a sua fiel execução.

Por esta razão, não é juridicamente adequado afirmar que a contratação integrada “absorve” ou “neutraliza” a natureza dos serviços técnicos que a compõem. O que existe é a coexistência, em um mesmo contrato, de prestações com naturezas distintas, sendo certo que a relevância de cada uma delas deve ser considerada para fins de definição do critério de julgamento.

## **5.2 A inaplicabilidade da leitura restritiva baseada na unidade do objeto**

A principal objeção à incidência do art. 37, §2º na contratação integrada reside na ideia de unidade do objeto. Argumenta-se que, sendo o objeto da licitação a obra como um todo, não seria possível aplicar regra específica voltada à contratação de serviços técnicos.

Essa leitura, embora intuitiva, conduz a um resultado incompatível com a lógica da lei. Se levada às últimas consequências, permitiria que a Administração afastasse a incidência de norma cogente simplesmente pela ampliação do objeto contratual, incorporando a ele outras prestações.

Em termos práticos, isso significaria admitir que a contratação isolada de projetos, com valor elevado, exige técnica e preço; mas a contratação de projetos somada à execução da obra, situação mais complexa e de maior impacto, poderia ser realizada por menor preço.

Essa conclusão não se sustenta. A unidade do objeto não pode ser utilizada como instrumento para esvaziar a incidência de regras legais que visam assegurar a qualidade da contratação. Ao contrário, a interpretação deve preservar a finalidade da norma, evitando soluções contraditórias dentro do próprio sistema.

## **5.3 Predominância qualitativa da etapa de projeto**

Na contratação integrada, a etapa de projeto não se destaca apenas pelo seu valor econômico, mas sobretudo pela sua relevância funcional. É no projeto que se define a solução que será executada. É nele que se concentram

as decisões técnicas que irão repercutir sobre todo o ciclo de vida do empreendimento.

Essa relevância permite afirmar que, para fins de definição do critério de julgamento, a predominância não deve ser analisada apenas sob o prisma quantitativo (valor do contrato), mas também sob o prisma qualitativo. Em outras palavras, a etapa de projeto pode ser qualitativamente predominante, ainda que não represente a maior parcela do valor global do contrato.

Quando essa etapa assume papel determinante na definição do resultado da obra, não é juridicamente adequado tratá-la como elemento secundário para fins de julgamento das propostas.

#### **5.4 Interpretação sistemática e teleológica da Lei nº 14.133/2021**

A interpretação do art. 37, §2º deve ser realizada em consonância com os demais dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles que tratam da vantajosidade (art. 11), dos critérios de julgamento (art. 33) e da adoção de técnica e preço (art. 36).

Sob essa perspectiva, o dispositivo não pode ser compreendido de forma isolada ou restritiva. Sua finalidade é assegurar que serviços técnicos de elevada relevância sejam contratados com base na qualidade das propostas, evitando que decisões técnicas complexas sejam reduzidas a uma disputa exclusivamente econômica.

Quando se analisa a contratação integrada à luz dessa finalidade, a conclusão se impõe é que a inserção dos projetos no contrato não reduz a necessidade de avaliação técnica, ao contrário, a intensifica, na medida em que a solução técnica deixa de ser previamente definida pela Administração e passa a ser proposta pelos licitantes.

A interpretação teleológica conduz, portanto, à preservação da eficácia do art. 37, §2º, mesmo no quando se tratar de contratação integrada, evitando que a norma seja esvaziada justamente nas hipóteses em que sua aplicação se mostra mais necessária.

A incidência do art. 37, §2º na contratação integrada decorre da preservação da natureza jurídica dos serviços técnicos, da inadequação da leitura restritiva baseada na unidade do objeto, da predominância qualitativa da etapa de projeto e da interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021.

A conclusão que se extrai é de que não é a forma do contrato que define o critério de julgamento, mas a natureza e a relevância dos serviços técnicos que dele fazem parte.

## **6. Argumento *a fortiori*: quem exige o menos, exige o mais**

A tese da incidência do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021 na contratação integrada pode ser reforçada por um argumento clássico da hermenêutica jurídica, o argumento *a fortiori*. Trata-se de raciocínio lógico que, aplicado ao caso, revela uma inconsistência na interpretação restritiva e conduz a uma solução mais coerente com o sistema da lei.

### **6.1 Estrutura lógica do argumento**

O argumento *a fortiori* parte de uma premissa simples: se a norma jurídica exige determinado comportamento em uma situação de menor intensidade ou complexidade, com maior razão deve exigir esse mesmo comportamento em uma situação mais gravosa ou abrangente.

No caso em análise, a estrutura do raciocínio é direta: (i) a lei exige a adoção de melhor técnica ou técnica e preço para a contratação isolada de serviços técnicos especializados, quando atingido determinado valor; (ii) a contratação integrada inclui esses mesmos serviços, acrescidos da execução da obra, ampliando a complexidade e os riscos envolvidos; logo, (iii) não é logicamente consistente afastar a exigência justamente na hipótese mais complexa.

Em termos objetivos, se a lei protege a qualidade técnica quando se contrata apenas o projeto, com maior razão deve protegê-la quando se contrata o projeto e a obra.

### **6.2 Contratação de projetos isoladamente versus contratação integrada**

A comparação entre as duas situações evidencia a fragilidade da interpretação restritiva.

Na contratação isolada de projetos o objeto é limitado à concepção técnica, o risco está concentrado na qualidade do projeto, e a lei exige técnica e preço ou melhor técnica.

Na contratação integrada o objeto abrange projeto e execução, o risco é ampliado, pois a solução técnica influencia diretamente a execução, então a responsabilidade do contratado é significativamente maior.

Ainda assim, segundo a leitura restritiva, seria possível adotar menor preço na contratação integrada. Essa conclusão não se sustenta. A contratação integrada não reduz a relevância do projeto, ao contrário, amplia seu impacto, na medida em que a solução concebida será executada pelo próprio contratado, sem a intermediação de um projeto previamente definido pela Administração.

### **6.3 Coerência sistêmica e vedação de soluções contraditórias**

A interpretação jurídica não pode conduzir a resultados contraditórios dentro do mesmo sistema normativo. A Lei nº 14.133/2021 deve ser aplicada de forma coerente, preservando a lógica interna de seus dispositivos.

Admitir que a contratação de projetos isoladamente exige avaliação técnica qualificada, mas a contratação desses mesmos projetos, somados à execução da obra, pode ser decidida exclusivamente pelo preço, significa aceitar uma ruptura na coerência do sistema.

Esse tipo de solução fragiliza a racionalidade da norma e abre espaço para estratégias de contorno, nas quais a Administração poderia estruturar o objeto contratual de modo a afastar a incidência de regras mais rigorosas.

A coerência sistêmica impõe solução diversa, a ampliação do objeto não pode resultar na redução do nível de exigência técnica da contratação.

### **6.4 Impactos práticos da interpretação ampliativa**

A adoção da interpretação *a fortiori* produz efeitos concretos na forma como as contratações integradas são estruturadas.

Em primeiro lugar, reforça a necessidade de que o Estudo Técnico Preliminar identifique a relevância dos serviços de projeto do empreendimento, especialmente quando seu valor ultrapassa o limite legal.

Em segundo lugar, impõe maior rigor na definição do critério de julgamento, evitando a utilização automática do menor preço em situações que demandam avaliação técnica qualificada.

Em terceiro lugar, contribui para a mitigação de riscos associados à seleção de propostas tecnicamente inadequadas, especialmente em empreendimentos de maior complexidade.

Por fim, fortalece a governança da contratação, na medida em que alinha o critério de julgamento com a realidade do objeto e com os riscos envolvidos.

O argumento *a fortiori* evidencia que a interpretação restritiva do art. 37, §2º não se sustenta diante da lógica do sistema. Se a lei exige rigor técnico na contratação isolada de projetos, não é juridicamente admissível flexibilizar essa exigência quando esses mesmos projetos passam a integrar uma contratação mais ampla, complexa e de maior impacto.

A conclusão que se impõe é a de que quem exige o menos, a contratação de projetos, deve, necessariamente, exigir o mais, a contratação integrada que incorpora esses mesmos serviços com maior grau de responsabilidade e risco.

## **7. Diálogo com o art. 36, §1º: convergência com os incisos IV e V**

A incidência do art. 37, §2º na contratação integrada não deve ser analisada de forma isolada. Há um claro ponto de convergência com o art. 36, §1º da Lei nº 14.133/2021, especialmente com os incisos IV e V, que tratam das hipóteses em que o critério de julgamento por técnica e preço se mostra adequado.

Esse diálogo normativo revela que a própria lei reconhece situações em que a avaliação técnica deixa de ser acessória e passa a constituir elemento fundamental da licitação. A contratação integrada, em regra, se insere exatamente nesse contexto.

### **7.1 Obras e serviços especiais de engenharia (inciso IV)**

O inciso IV do §1º do art. 36 prevê a adoção do critério de técnica e preço para obras e serviços especiais de engenharia. Trata-se de categoria que não se define apenas pela complexidade formal do objeto, mas sobretudo pela necessidade de soluções técnicas qualificadas e pela relevância das decisões de engenharia envolvidas.

Na contratação integrada, essa característica se apresenta de forma recorrente. A ausência de projeto básico previamente definido transfere ao contratado a responsabilidade pela concepção da solução, o que exige capacidade técnica diferenciada.

Nessas hipóteses se está diante de atividade que envolve a definição de sistemas construtivos, a compatibilização de disciplinas, e escolhas tecnológicas com impacto estrutural, funcional e econômico. Portanto, não se está diante de mera execução padronizada,

A consequência é direta, uma vez que a contratação integrada, quando envolve esse tipo de objeto, se aproxima materialmente das hipóteses descritas no inciso IV, exigindo que a avaliação técnica das propostas seja tratada com o devido rigor.

## **7.2 Soluções alternativas e variações com impactos mensuráveis (inciso V)**

O inciso V amplia ainda mais o campo de incidência do critério de técnica e preço ao contemplar objetos que admitam soluções alternativas e variações de execução com impactos mensuráveis.

Essa é, por definição, a lógica da contratação integrada. Ao elaborar o anteprojeto, a Administração delimita necessidades, diretrizes e parâmetros de desempenho, mas não define de forma exaustiva a solução técnica. Abre-se, assim, espaço para que os licitantes proponham alternativas distintas, com diferentes repercussões sobre o custo global do empreendimento, o prazo de execução, o desempenho operacional e o custos de manutenção ao longo da vida útil.

A comparação entre propostas, nesse cenário, não pode se limitar ao preço. É necessário avaliar a qualidade da solução apresentada, sob pena de se escolher alternativa menos eficiente apenas por apresentar menor valor inicial.

## **7.3 A relevância da avaliação técnica como elemento estruturante**

A conjugação dos incisos IV e V evidencia que há situações em que a avaliação técnica não é um complemento do julgamento, mas o seu núcleo.

Na contratação integrada, essa condição se verifica com frequência. A disputa não se dá apenas em torno da execução de um objeto previamente definido, mas da própria definição desse objeto em termos técnicos.

Isso implica reconhecer que o critério de julgamento deve ser compatível com a natureza da decisão que se pretende tomar.

Se a decisão envolve a escolha entre soluções técnicas distintas, a avaliação qualitativa deixa de ser opcional e passa a ser necessária. A sua ausência compromete a própria racionalidade da licitação.

#### **7.4 Técnica e preço como exigência material da vantajosidade**

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da vantajosidade no art. 11, não a reduz à dimensão econômica. A proposta mais vantajosa é aquela que melhor atende ao interesse público, considerando o conjunto de fatores que influenciam o resultado da contratação.

O critério de técnica e preço, com isso, não deve ser visto como exceção ou faculdade discricionária irrestrita, mas como instrumento necessário em determinadas situações.

Quando o objeto envolve serviços especiais de engenharia, há espaço para soluções alternativas, as decisões técnicas impactam significativamente o resultado, e a adoção de técnica e preço deixa de ser uma opção e passa a representar uma exigência material da vantajosidade.

A escolha por menor preço, além de reduzir o campo de análise, pode conduzir à seleção de propostas que, embora mais baratas no momento da contratação, se revelam mais onerosas ou inadequadas ao longo do ciclo de vida do empreendimento.

Como se verifica, o diálogo entre o art. 37, §2º e o art. 36, §1º, incisos IV e V, evidencia que a contratação integrada se insere, em muitos casos, nas hipóteses em que a avaliação técnica das propostas é indispensável.

A presença de soluções alternativas, a relevância das decisões de engenharia e a transferência de responsabilidades ao contratado conduzem à conclusão inequívoca que em contratações integradas que envolvam serviços especiais de engenharia ou admitam variações técnicas relevantes, o critério de técnica e preço é adequado e necessário para assegurar a vantajosidade da contratação.

## **8. Risco de seleção adversa e proteção da Administração Pública**

A contratação integrada, ao deslocar para o mercado a definição da solução técnica, altera significativamente a dinâmica de risco da contratação. A Administração deixa de controlar diretamente o conteúdo do projeto e passa a depender, em maior medida, da capacidade técnica e da integridade informacional dos licitantes.

Com isso emerge com força o problema da seleção adversa, isto é, a possibilidade de que o processo licitatório favoreça propostas aparentemente mais vantajosas sob o prisma econômico, mas tecnicamente inferiores ou inadequadas ao interesse público.

Seleção adversa é um conceito originado na teoria econômica da informação e ocorre quando há assimetria de informações entre as partes de uma transação, levando a decisões ineficientes. A parte contratante não dispõe de informações suficientes ou confiáveis para distinguir entre os agentes de melhor qualidade e os de pior qualidade. Como consequência, os agentes de qualidade superior são desencorajados a participar do mercado, e restam os agentes de menor qualidade, os chamados “limões”, na metáfora clássica criada por George Akerlof.<sup>4</sup>

A compreensão desse fenômeno é essencial para a adequada definição do critério de julgamento.

### **8.1 Assimetria de informação e risco técnico**

Na contratação integrada, tem-se como pressuposto a assimetria de informação. Os licitantes detêm conhecimento técnico mais aprofundado sobre as soluções que propõem, enquanto a Administração, mesmo com um anteprojeto bem elaborado, não possui domínio completo sobre todas as variáveis envolvidas.

Essa assimetria se manifesta, especialmente, em relação a escolhas de sistemas construtivos, às especificações técnicas não explicitadas no anteprojeto, às premissas de desempenho e durabilidade, e às estratégias de execução e sequenciamento de obra.

O risco decorrente é evidente pelo fato de que as propostas podem incorporar soluções tecnicamente inferiores, mas com custo inicial reduzido,

---

<sup>4</sup> BONATTO, Hamilton. *A Seleção Adversa e os Antídotos Contra os “limões” nas Licitações de Obras Públicas*. Temas Avançados em Licitações e Contratos. Coordenadores Luciano Elias Reis e Gabriela Verona Pércio. Curitiba, PR: Instituto Nacional de Contratações Públicas, 2025.

sem que essa inferioridade seja plenamente perceptível no momento do julgamento. Em termos práticos, o preço pode refletir não apenas eficiência, mas também redução indevida de qualidade.

## **8.2 Limitações do critério de menor preço em objetos complexos**

O critério de menor preço pressupõe, ainda que implicitamente, um elevado grau de padronização do objeto. Ele é adequado quando as soluções são equivalentes e as diferenças entre propostas se restringem à eficiência produtiva.

Essa premissa não se verifica na contratação integrada.

Quando o objeto admite múltiplas soluções técnicas, com impactos distintos sobre desempenho, durabilidade e custos ao longo do tempo, o menor preço deixa de ser um indicador confiável de vantajosidade.

Nessas situações, a utilização exclusiva do critério econômico pode conduzir a distorções relevantes, tais como a seleção de soluções com menor vida útil, o aumento de custos de operação e manutenção, a necessidade de intervenções corretivas precoces, além do comprometimento do desempenho funcional do empreendimento.

O resultado é conhecido: economia aparente no momento da contratação, seguida de elevação de custos ao longo do ciclo de vida.

## **8.3 A experiência do RDC e sua relevância interpretativa**

A experiência acumulada com o Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC oferece elementos importantes para a interpretação da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do RDC, a contratação integrada foi amplamente utilizada, especialmente em empreendimentos de maior complexidade. A prática revelou que a qualidade das soluções apresentadas variava significativamente entre os licitantes; as propostas com preços mais baixos nem sempre correspondiam às melhores soluções técnicas; a ausência de critérios técnicos consistentes de julgamento ampliava o risco de resultados insatisfatórios.

Essa experiência contribuiu para a evolução normativa que se consolida na Lei nº 14.133/2021, a qual passou a conferir maior densidade à disciplina dos critérios de julgamento e à necessidade de avaliação qualitativa em determinadas hipóteses.

Não se trata de transpor automaticamente soluções do RDC, mas de reconhecer que a prática administrativa evidenciou os limites do menor preço em contratações que envolvem definição de solução técnica.

#### **8.4 Técnica e preço como mecanismo de mitigação de riscos**

Diante desse cenário, o critério de técnica e preço assume função que ultrapassa a mera forma de julgamento. Ele se apresenta como instrumento de governança contratual, voltado à mitigação de riscos inerentes à contratação integrada.

Ao incorporar a avaliação técnica das propostas, esse critério permite identificar soluções mais adequadas ao interesse público; diferenciar propostas que, embora próximas em preço, divergem significativamente em qualidade; reduzir a probabilidade de seleção de propostas tecnicamente insuficientes; além de alinhar o resultado da licitação com os objetivos de desempenho do empreendimento.

Mais do que isso, o critério de técnica e preço induz comportamento no mercado. Os licitantes passam a competir não apenas pelo preço, mas pela qualidade das soluções apresentadas, elevando o padrão das propostas.

Sob essa perspectiva, a técnica e preço é um mecanismo de proteção da Administração diante da assimetria de informação e do risco de seleção adversa.

A contratação integrada intensifica a assimetria de informação e amplia o risco de seleção adversa, especialmente quando a escolha da solução técnica é transferida ao contratado.

O critério de menor preço, nessas circunstâncias, mostra-se insuficiente para assegurar a vantajosidade da contratação.

A adoção de técnica e preço, por sua vez, permite incorporar a dimensão qualitativa ao processo decisório, reduzindo riscos e promovendo resultados mais aderentes ao interesse público.

Em objetos complexos, a proteção da Administração não se alcança pela simplificação do julgamento, mas pelo seu aprimoramento técnico.

## **9. Consequências práticas para a modelagem da contratação integrada**

A compreensão da centralidade da solução técnica, da incidência do art. 37, §2º e dos riscos de seleção adversa não pode permanecer no plano teórico. Ela produz efeitos concretos na forma como a contratação integrada deve ser estruturada.

A modelagem adequada exige coerência entre planejamento, licitação e execução contratual. Trata-se de construir um arranjo jurídico-técnico capaz de alinhar decisão, risco e resultado.

### **9.1 Repercussões no Estudo Técnico Preliminar - ETP**

O Estudo Técnico Preliminar assume papel decisivo na contratação. É nele que se justificam as escolhas estruturantes da futura licitação, inclusive o regime de execução e o critério de julgamento.

Quando se opta pela contratação integrada, o ETP deve se demonstrar a adequação do regime, especialmente diante da necessidade de soluções técnicas a serem desenvolvidas pelo contratado; evidenciar a relevância da etapa de projeto no empreendimento; analisar a existência de alternativas tecnológicas e suas repercussões; e justificar, de forma fundamentada, a adoção do critério de técnica e preço, quando cabível.

Não basta afirmar genericamente a complexidade do objeto. É necessário explicitar como a solução técnica impacta o resultado da contratação.

Em termos práticos, é no ETP que se constrói a base argumentativa que sustenta a modelagem da licitação.

### **9.2 Estruturação do edital e critérios objetivos de avaliação**

A adoção do critério de técnica e preço impõe rigor na definição dos critérios de avaliação. A dimensão técnica da proposta deve ser traduzida em parâmetros objetivos, capazes de permitir julgamento transparente e controlável.

O edital deve contemplar, entre outros aspectos, a definição clara dos elementos que compõem a proposta técnica, os critérios de pontuação

vinculados a aspectos mensuráveis da solução, a metodologia de avaliação que reduza subjetividade;, e os pesos atribuídos à técnica e ao preço compatíveis com a relevância de cada dimensão.

Além disso, é de fundamental importância que os critérios estejam alinhados com o anteprojeto e com os objetivos do empreendimento, evitando avaliações desconectadas da realidade do objeto.

A fragilidade nessa etapa compromete todo o processo, pois não há boa decisão quando os critérios de julgamento são inadequados ou imprecisos.

### **9.3 Compatibilização com matriz de riscos e desempenho esperado**

A contratação integrada exige coerência entre a distribuição de riscos e os critérios de julgamento. Não é possível transferir ao contratado a responsabilidade pela solução técnica e, ao mesmo tempo, desconsiderar essa responsabilidade na avaliação das propostas.

A matriz de riscos deve refletir essa lógica, alocando ao contratado, de forma clara, os riscos de concepção e compatibilização de projetos, os riscos decorrentes de escolhas tecnológicas, e os riscos relacionados ao desempenho da solução adotada.

Por sua vez, o edital e o contrato devem estabelecer parâmetros de desempenho que permitam verificar se a solução entregue atende às exigências da Administração.

Essa articulação entre critério de julgamento, matriz de riscos e requisitos de desempenho, é fundamental para assegurar a consistência da contratação.

### **9.4 Impactos na governança e fiscalização contratual**

A modelagem da contratação integrada repercute diretamente na forma como o contrato será gerido e fiscalizado.

Quando a solução técnica é definida pelo contratado, a fiscalização não pode se limitar ao controle de quantidades e prazos. É necessário incorporar mecanismos que permitam avaliar a conformidade dos projetos desenvolvidos com o anteprojeto, o atendimento aos requisitos de desempenho e a qualidade das soluções implementadas.

A partir disso, ganham relevância instrumentos como a validação técnica por etapas (marcos de projeto), o uso de modelos BIM como suporte à fiscalização, os indicadores de desempenho vinculados à medição e ao pagamento, e os instrumentos de monitoramento contínuo da execução.

A governança contratual passa a ser mais exigente, pois o controle deixa de incidir apenas sobre a execução física e passa a abranger a qualidade da solução concebida.

A adoção da contratação integrada exige uma modelagem consistente, que integre planejamento, julgamento e execução contratual.

O ETP deve justificar a escolha do regime e do critério de julgamento, o edital deve estruturar critérios técnicos objetivos, a matriz de riscos deve refletir a transferência de responsabilidades, e a fiscalização deve ser capaz de avaliar o desempenho da solução adotada.

Na contratação integrada, portanto, não há espaço para decisões isoladas. A coerência entre as etapas é condição para o sucesso da contratação.

## **10. Diálogo com os órgãos de controle: possíveis caminhos interpretativos do TCU**

A consolidação da tese defendida não se esgota na interpretação doutrinária da Lei nº 14.133/2021. Ela passa, necessariamente, pelo diálogo com os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência exerce influência direta sobre a modelagem das contratações públicas.

A experiência revela que o TCU não opera com soluções abstratas e descoladas da realidade do objeto. Ao contrário, suas decisões têm reiteradamente enfatizado a necessidade de compatibilizar o critério de julgamento com a complexidade da contratação e com os riscos envolvidos.

### **10.1 Jurisprudência sobre critério de julgamento e complexidade do objeto**

A jurisprudência do TCU, ainda sob a égide da legislação anterior e do RDC, já indicava uma diretriz relevante: o critério de julgamento deve ser adequado à natureza do objeto.

Em diversos precedentes<sup>5</sup>, o Tribunal reconheceu que objetos de maior complexidade exigem maior densidade técnica na avaliação das propostas; a utilização indiscriminada do menor preço pode comprometer o resultado da contratação; a escolha do critério de julgamento deve ser devidamente motivada no processo administrativo.

Essa linha decisória mantém plena compatibilidade com a Lei nº 14.133/2021, que reforça a necessidade de planejamento e de fundamentação das escolhas administrativas.

Não se trata, portanto, de inovação isolada, mas de continuidade de um entendimento que já vinha sendo construído.

## **10.2 Tendência de valorização da técnica em contratações complexas**

Há, no âmbito dos órgãos de controle, uma tendência progressiva de valorização da dimensão técnica em contratações que envolvem maior grau de complexidade.

Essa tendência decorre de uma leitura sistemática da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à articulação entre os critérios de julgamento e a natureza dos serviços técnicos especializados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já sinalizou, de forma expressa, que a adoção dos critérios de melhor técnica ou técnica e preço não é meramente facultativa quando presentes os pressupostos legais. Ao interpretar o art. 37, §2º em conjunto com o art. 6º, XVIII, o Tribunal firmou entendimento de que, ultrapassado o patamar legal de valor, a escolha do critério de julgamento deve refletir a complexidade do serviço técnico, admitindo, inclusive, a aplicação isolada ou combinada das hipóteses previstas no dispositivo, conforme as particularidades do objeto.<sup>6</sup>

O mesmo precedente evidencia outro ponto relevante: a definição dos critérios técnicos não pode ser padronizada ou automática. Cabe ao gestor, com base no caso concreto, estabelecer os quesitos de avaliação que efetivamente

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos 1.782/2007 1.330/2008; 2909/2012; 1542/2012; 769/2013; 3319/2013; 479/2015*. Todos do Plenário.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 28/2026 – Plenário*. Relator Ministro Jorge Oliveira.

contribuam para a seleção da proposta mais vantajosa, evitando tanto a simplificação indevida quanto o excesso de formalismo que transforme o procedimento licitatório em um fim em si mesmo.

Essa diretriz se materializa, na prática, em três movimentos interpretativos: (i) exigência de justificativas mais consistentes para a adoção do menor preço em objetos complexos; (ii) reconhecimento da necessidade de avaliação técnica quando há soluções diferenciadas ou impacto relevante da concepção; (iii) preocupação com o desempenho do objeto ao longo do tempo, superando a lógica restrita ao custo inicial.

No caso da contratação integrada, essa tendência se intensifica de forma natural. A definição da solução técnica deixa de ser previamente estabelecida pela Administração e passa a integrar o conteúdo da proposta do licitante.

Nessas condições, a avaliação técnica não é um elemento acessório do julgamento, mas condição necessária para que a Administração compreenda o que está, de fato, contratando.

A orientação do TCU, ao exigir adequação entre complexidade do objeto e critério de julgamento, converge com a tese aqui defendida no sentido de que em contratações integradas, especialmente aquelas que envolvem serviços técnicos relevantes, a valorização da técnica não é uma opção, é uma decorrência lógica do próprio modelo contratual.

### **10.3 Possível consolidação da tese**

A conjugação dos elementos já identificados, evolução normativa, jurisprudência consolidada sobre complexidade do objeto e diretrizes da Lei nº 14.133/2021, aponta para um cenário de possível consolidação da tese aqui defendida.

Essa consolidação pode se dar a partir de alguns eixos interpretativos, como o reconhecimento de que a presença de serviços técnicos relevantes no contrato integrado atrai a incidência do art. 37, §2º; a compreensão de que a complexidade do objeto exige avaliação técnica das propostas; e a aceitação do critério de técnica e preço como instrumento adequado para mitigar riscos e assegurar vantajosidade.

Não se trata de impor uma solução uniforme para todos os casos, mas de estabelecer parâmetros que orientem a atuação administrativa e o controle.

#### **10.4 Riscos de interpretação restritiva**

Apesar dos avanços, não se pode desconsiderar o risco de interpretações restritivas, especialmente aquelas que se apoiam exclusivamente na unidade formal do objeto, que desconsideram a relevância dos serviços de projeto no contrato integrado, e as que privilegiam o menor preço como regra geral, independentemente das características do objeto.

Esse tipo de leitura tende a produzir efeitos indesejados, tais como o incentivo à seleção de soluções tecnicamente inferiores, o aumento de aditivos decorrentes de inadequações de projeto; e a elevação de custos ao longo da execução e da operação do empreendimento.

Além disso, pode gerar insegurança jurídica, ao desconsiderar a lógica interna da Lei nº 14.133/2021 e a evolução já observada na prática administrativa.

O diálogo com o TCU revela um ambiente interpretativo em evolução, no qual a complexidade do objeto e a relevância da solução técnica têm sido progressivamente valorizadas.

A tendência é de reconhecimento de que o critério de julgamento deve refletir essas características, especialmente na contratação integrada.

A conclusão que se extrai é a de que a consolidação da tese depende não apenas da letra da lei, mas da sua interpretação coerente pelos órgãos de controle, interpretação essa que não pode ignorar a centralidade da técnica em contratações complexas.

### **11. Conclusão**

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite afirmar, com segurança, que a incidência do art. 37, §2º da Lei nº 14.133/2021 não se afasta no âmbito da contratação integrada. Ao contrário, em determinadas hipóteses, sua aplicação se revela ainda mais necessária.

A tese central pode ser sintetizada em três premissas fundamentais.

A primeira diz respeito à preservação da natureza jurídica dos serviços técnicos. A elaboração de projetos básico e executivo continua sendo serviço técnico especializado, ainda que inserido em um contrato mais amplo. A forma contratual não altera a essência da prestação.

A segunda premissa decorre da relevância da concepção técnica na contratação integrada. É no projeto que se define o resultado da obra. Quando essa definição é transferida ao contratado, a importância da etapa técnica não diminui, ela se intensifica, passando a influenciar diretamente custo, prazo, desempenho e vida útil do empreendimento.

A terceira premissa está associada à necessidade de coerência sistêmica. Não é juridicamente admissível que a lei exija avaliação técnica qualificada para a contratação isolada de projetos e, simultaneamente, permita que esses mesmos serviços, quando inseridos em contratação mais complexa, sejam julgados exclusivamente pelo menor preço.

A partir dessas premissas, deve se concluir que quando o valor estimado dos serviços de projeto superar o limite legal estabelecido no art. 37, §2º, a adoção dos critérios de melhor técnica ou técnica e preço não é faculdade, é imposição normativa, ainda que tais serviços estejam inseridos em contratação integrada.

Essa interpretação preserva a integridade do sistema da Lei nº 14.133/2021, e se alinha aos seus objetivos fundamentais, especialmente a busca da proposta mais vantajosa, compreendida em sentido amplo.

A vantajosidade, é importante frisar, não se confunde com o menor preço. Ela envolve a seleção da solução que melhor atende ao interesse público ao longo do ciclo de vida do empreendimento. Ignorar a dimensão técnica, em contratações nas quais a solução é variável e determinante, compromete esse objetivo.

Além disso, a adoção de critérios exclusivamente econômicos em tais hipóteses amplia o risco de seleção adversa, fragiliza a governança contratual e transfere à fase de execução problemas que deveriam ter sido resolvidos no momento da escolha da proposta.

A interpretação aqui defendida atua, portanto, como mecanismo de proteção da Administração Pública. Protege contra escolhas tecnicamente inadequadas, protege contra decisões baseadas em informações assimétricas

e protege, sobretudo, o interesse público que se materializa na qualidade do resultado entregue.

Conclui-se que na contratação integrada não é a unidade formal do objeto que define o critério de julgamento, mas a relevância técnica das decisões que dele fazem parte. E, sempre que essa relevância ultrapassar o limite estabelecido pela lei, a avaliação técnica deixa de ser opção e passa a ser exigência.

## REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. A Seleção Adversa e os Antídotos Contra os “limões” nas Licitações de Obras Públicas. Temas Avançados em Licitações e Contratos. Coordenadores Luciano Elias Reis e Gabriela Verona Pércio. Curitiba, PR: Instituto Nacional de Contratações Públicas, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02.04.2026.

BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Diário Oficial da União

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos 1.782/2007 1.330/2008; 2909/2012; 1542/2012; 769/2013; 3319/2013; 479/2015*. Todos do Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 28/2026 – Plenário. Relator Ministro Jorge Oliveira.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.381/2024- Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman - declaração de voto Ministro Benjamin Zymler.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2619/2024- Plenário, Relator Ministro Jhonatas de Jesus.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 323/2025- Plenário, Relator Ministro Antônio Anastasia.