

Estudos BRASINFRA

# A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021



**Tomo 12**

**RISCOS DO USO INDISCRIMINADO  
DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS  
(SRP) PARA OBRAS E SERVIÇOS DE  
ENGENHARIA**

**03**

I APRESENTAÇÃO

**06**

II – O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES – ART. 78, IV DA NLLC

**08**

III - O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARTS. 82 A 86)

**09**

IV - ESPECIFICIDADES DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS

**13**

V - O SRP NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

**16**

VI - ASPECTOS FINANCEIROS

VII - CARONA EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

**17**

VIII - ROL DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA AOS QUAIS PODEM SER APLICADOS O SRP

**20**

IX - SERVIÇOS QUE NÃO SÃO CONTEMPLADOS PELA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO POR SRP

## I - APRESENTAÇÃO

**A BRASINFRA**, criada para representar nacionalmente o setor de infraestrutura e propor iniciativas para alavancar o segmento em novas bases e sustentabilidade, preocupada com as interpretações que possam derivar da Lei Federal nº14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), **vem por meio deste estudo pontuar ameaças à boa engenharia, descortinando problemas que podem advir do uso indiscriminado do Sistema de Registro de Preços.**

A boa engenharia depende de um correto planejamento da obra que leve em consideração as características físicas, condições geológicas do terreno, topografia etc. **Falhas na fase preparatória reverberam em obras inacabadas ou que se estendem pelo tempo não raras vezes com custos elevados diante da necessidade de termos aditivos voltados à correção de desacertos.**

O TCU, em suas manifestações distintas, já descortinou o grave problema que decorre da existência de obras paralisadas. O Acórdão nº 1.188/2007-TCU-Plenário apresenta diagnóstico de obras paralisadas e inacabadas de responsabilidade de órgãos e entidades do Poder que revela que, de cada quatro obras paralisadas ou inacabadas da amostra, aproximadamente três decorreram de problemas possivelmente ocasionados pelo poder público (74,18%) e apenas uma delas decorreu de problemas possivelmente atribuíveis aos contratados (25,83%).

Também se extrai do estudo do TCU que, de cada três obras paralisadas ou inacabadas da amostra, aproximadamente duas decorrem de problemas orçamentários/financeiros de responsabilidade do poder público (bloqueio LOA, fluxo orçamentário/financeiro e inadimplência do tomador/conveniente – 66,23%) e apenas uma delas está relacionada às demais causas.

Portanto, a partir dos dados constantes no Acórdão nº 1.188/2007-Plenário, **é possível depreender que os órgãos e entidades públicas podem ser os grandes responsáveis pelas obras paralisadas e inacabadas do país.** O TCU assinalou, a propósito, que a principal razão das obras da amostra analisada no Acórdão nº 1.188/2007-Plenário estarem inconclusas à época era decorrente de problemas orçamentários e financeiros, ressaltando que, à exceção das obras do antigo Projeto Piloto de Investimentos, que contavam com garantia de fluxo orçamentário/financeiro contínuo e não estavam sujeitas a contingenciamento.

**Interessante considerar que as contratações de obras públicas em regra decorrem de procedimentos licitatórios e que esses se desenvolvem a partir de uma fase de planejamento.** As licitações relativas a obras reclamam orçamento detalhado e previsão orçamentária.

Posteriormente, o TCU elaborou, no Acórdão nº 1.079/2019-Plenário, novo diagnóstico acerca das obras paralisadas e inacabadas no país, adotando metodologia diferente do acórdão anteriormente citado. O Acórdão TCU nº 1.079/2019-Plenário, ainda que tenha utilizado amostra de obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, identificou que 10% das obras paralisadas decorriam de problemas orçamentários e financeiros, provavelmente relacionados à contrapartida de entes subnacionais ou aos contingenciamentos realizados nos recursos orçamentários financeiros de obras do PAC a partir de 2015.

Nesse último trabalho, o TCU detectou como os motivos mais significativos das paralisações de obras foram: **47% das obras paralisadas decorriam de problemas técnicos – tendem a se relacionar mais diretamente com falhas de projeto ou dificuldades de caráter executivo!** – e 23% das obras paralisadas decorrem de abandono da execução contratual pela empresa, totalizando 70% do total de obras paralisadas.

**Destaca-se a preocupação da Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 18) com o planejamento das contratações públicas. A disciplina da fase preparatória prevê a obrigatoriedade de a administração avaliar, em cada caso, além dos custos estimados, os riscos existentes, aí se incluindo todas as variáveis capazes de impactar no resultado da contratação pública.**

E, neste momento, é importante considerar o seguinte *trade off*: de um lado, ao preparar a licitação, a administração deve promover o aumento da competitividade; de outro, deve minimizar riscos existentes, o que pode, por sua vez, impactar na própria competitividade da licitação, com reflexos na seleção da proposta mais vantajosa.

Deve ser considerado que a **fase embrionária do certame é extremamente importante**, não apenas porque **o fracasso e o sucesso da licitação dela dependem** – ainda que não de forma exclusiva.

A despeito de importância atribuída à fase de planejamento e do rigor com a governança das contratações públicas, a Lei Federal nº 14.133/2021 admite o uso do Sistema de Registro de Preços – SRP – para obras e serviços de engenharia, diante de condições ali alinhavadas.

O conteúdo, aqui apresentado, é resultado de debate promovido pelos representantes de variados sindicatos e associações do setor da construção dos vários sindicatos e entidades associados à **BRASINFRA**, que constituíram um Grupo de Trabalho (GT), para o estudo específico do SRP e suas repercussões no âmbito da engenharia, em todo o território nacional.

O objetivo é trazer conclusões práticas, **nomeadamente nos itens IV, V e VI deste estudo**, quanto ao risco da aplicação do SRP, nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC –, **de forma indiscriminada, no contexto das obras e serviços de engenharia**, bem como estabelecer os requisitos mínimos a serem observados para a sua utilização, à luz do que preconiza a NLLC e outros normativos aplicáveis, como a Lei Federal nº 5.194/1966 e a Resolução do CONFEA nº 1.116/2021.

Por hora, é relevante considerar que **obras não são resultados de processos fabris, mas sim de fluxos de tarefas interdependentes que exigem projetos e a responsabilidade de um profissional**, pelo que sempre envolvem algum grau de complexidade técnica.

Por outro lado, a existência de um projeto não autoriza concluir que ele se ajusta a qualquer situação.

Por hora, é relevante considerar que **obras não são resultados de processos fabris, mas sim de fluxos de tarefas interdependentes que exigem projetos e a responsabilidade de um profissional**, pelo que sempre envolvem algum grau de complexidade técnica.

Por outro lado, a existência de um projeto não autoriza concluir que ele se ajusta a qualquer situação.

**Diferentes soluções são exigidas para situações igualmente díspares. Portanto, a compreensão de que todo projeto demanda *inputs* específicos e a desconsideração deste fator provoca lesão ao próprio interesse público.**

Diferentemente do fornecimento de bens ou serviços corriqueiros e repetitivos, que permitem a uniformização nos valores cotados, **as obras de engenharia não de considerar as características físicas, condições geológicas do terreno, topografia, entre outros fatores tornam inviável a pretensão de padronizar o projeto**. Não se pode desconsiderar essas variáveis, sob pena de ser necessário inverter a lógica, buscando-se um terreno que se adeque ao projeto.

Para além do acima registrado, **preocupa-nos a ausência de norma a claramente sinalizar a inadequação de atas que funcionam como “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia elaboração sequer de projeto básico que ferem os princípios da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa.** Trata-se de medida repudiada pelo TCU, conforme se percebe da leitura do Acórdão 3.143/2020, Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.

O momento histórico atual há de ser compreendido como uma oportunidade para avanços na contratação e execução de obras públicas. Todavia, se o futuro regulamento federal não pavimentar a exegese correta, dissecando acerca dos cuidados que precisam ser observados, e quando de fato faz sentido o emprego do SRP no cenário das obras públicas, o porvir será de incremento de obras incompletas ou com valores dissonantes do mercado.

## **I – O SISTEMA DEREGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES – ART. 78,IV DA NLLC**

A NLLC trouxe um capítulo próprio para os procedimentos auxiliares das licitações, que não se confundem com as modalidades de licitação. As modalidades constam do art. 28 da Lei 14.133/21. O legislador pretendeu uniformizar a disciplina da matéria trazendo para o corpo da lei os procedimentos que eram tratados em diversos regulamentos e detalhes para o uso padronizado.

Dentre os procedimentos auxiliares está contemplado o SRP - Sistema de Registro de Preços.

A Lei Federal nº 14.133/2021 trata o tema de forma mais detalhada quando comparada à sistemática da Lei Federal nº 8.666/1993.

Na lei anterior, há poucas regras sobre a matéria, delegando-se à cada esfera de governo adicionar detalhes por meio de regulamentos próprios. Questões como adesão à ata e intenção para registro de preços, entre outras, não eram objeto de previsão legal, mas de atos infralegais.

A União transportou parte das regras constantes do seu Decreto nº 7.892/2013 para a Lei, o que tem suscitado algumas críticas, já que tal sistemática esvaziou o espaço de regulamentação dos entes subnacionais.



A NLLC conceitua o sistema de registro de preços como o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação, nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços. Nos casos de obras, o Sistema de Registro de Preços demandará o emprego da concorrência.

Por meio do SRP, se registram os valores para que a Administração Pública (órgão gerenciador, que é o promotor da licitação, e órgãos participantes, que são os que, cientes de que uma licitação está se iniciando por meio da intenção de registro de preço, apresentam suas necessidades) deles lance mão na eventualidade de existir a demanda.

A intenção de registro de preços, procedimento utilizado na esfera federal, é alçada à etapa obrigatória para viabilizar a participação de outros órgãos e entidades na licitação conduzida pelo órgão ou entidade gerenciadora.

Assim, o órgão gerenciador, quando está preparando a licitação, comunica aos demais que, se quiserem, podem solicitar o atendimento às suas demandas.

Caso exista interessados demais órgãos, que passam a ser chamados de participantes porque de fato participam da licitação, desde a sua preparação, suas demandas serão adicionadas aos montantes do órgão gerenciador.

Essa quantidade final não abrange eventuais adesões (caronas). Ou seja, a quantidade constante do edital, que depois também estará referenciada na ata, considera apenas as pretensões dos órgãos gerenciador e participantes. Os caronas podem surgir depois da licitação concluída e da ata assinada. E não necessariamente haverá a possibilidade de adesão, porque o edital pode vedá-la.

Evidentemente que, por não existir a obrigação por parte dos órgãos gerenciador e participante de celebrar contrato e de fato acionar a empresa cujo preço foi consignado em ata, o procedimento atrai os entes públicos. A isso se soma a junção das demandas do órgão gerenciador e participante, o que estimula os licitantes a reduzirem os preços.

**Todavia, o uso do SRP não pode ocorrer de forma irresponsável.** Não sem razão, decreto federal lista os casos em que o procedimento tem viabilidade.

### III - O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARTS. 82 A 86)

O legislador (art. 82, I) impõe que o edital revele os quantitativos máximos de cada item, que poderão ou não ser adquiridos. O objetivo é antecipar ao mercado o teto de obrigações que atingirão o licitante vencedor e os demais que aceitarem praticar o mesmo preço declarado vitorioso.

A Lei preserva, assim, a maior característica do SRP, que se destaca pelo tom franco com que a Administração Pública lida com o particular, evitando que exista qualquer argumento em seu desfavor no sentido de ser obrigada a contratar. Por essa razão, a Administração Pública não pode fazer uso do SRP para fixação de quantitativos sem critério. É essencial que o volume do que se pretende contratar seja o mais próximo da realidade, inclusive para o alcance de propostas mais vantajosas. A especificação de quantitativos distantes da realidade do órgão poderá ensejar frustrações futuras aos titulares da ata, decorrentes da ausência de contratações ou de pedidos muito inferiores aos quantitativos inicialmente definidos para o consumo, gerando descrédito do mercado em relação à participação em novas licitações para registros de preços. Assim, a Administração não pode prever quantitativos muito acima do que realmente irá contratar, visando obter valores unitários menores [1].

Nesse contexto, a indicação das quantidades precisa ser realizada com seriedade porque os licitantes formatarão suas propostas considerando o cenário integral.

**Inclusive, o TCU já se manifestou sobre irregularidade de edital que não traz a devida definição dos quantitativos a serem executados no âmbito da possível contratação em um SRP [2].**

A previsão na legislação da possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração não pode ser entendida como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços [3].

---

[1] FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Volume 2. Ed. Fórum. cit. pp. 208-209.

[2] Acórdão nº 1.720/2010, Segunda Câmara, Processo nº 017.287/2009-2, Rel. Min. André Luís de Carvalho.

[3] Acórdão nº 1100/2007 Plenário, Processo nº 003.214/2007-8, Rel. Min. Ubiratan Aguiar.



Assim, não pode a Administração Pública, de forma irresponsável, fixar um quantitativo alto apenas para incentivar propostas mais baixas. Para a fixação dos quantitativos máximos, pode ser utilizada como referência a análise do consumo e utilização dos mesmos bens no exercício financeiro ao que antecede a contratação.

As empresas podem solicitar informações sobre como se chegou a determinado quantitativo, a fim de avaliar se houve uma atuação séria pela entidade/órgão público.

No Decreto Federal nº 7.892/2013 estão arroladas as hipóteses que permitem o uso do SRP, quais sejam:

- a)** quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- b)** quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- c)** quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- d)** quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração responsável.

## **IV - ESPECIFICIDADES DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

O edital deve indicar os quantitativos máximos de cada item que poderão ou não ser adquiridos/contratados, já absorvendo as demandas dos entes participantes que tiverem indicado o seu interesse via Intenção para Registro de Preços.

O fornecedor é obrigado a atender o órgão gerenciador e os órgãos participantes se acionado durante o prazo de validade da ata. Na nova lei, a ata pode ter validade de até 2 (dois) anos. Os signatários da ata de SRP (empresas) não são obrigados a fornecer para os órgãos não participantes (caronas). Eles serão consultados a esse respeito pelo órgão gerenciador.

Os órgãos não participantes (caronas) poderão aderir à ata de registro de preços, observadas as exigências previstas nos incisos do §2º do art. 86, quais sejam, (i) justificativa da vantagem da adesão; (ii) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da NLLC [4]; e (iii) prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

A respeito dos caronas, importante considerar que a quantidade máxima para eventual adesão consta expressamente da NLLC, nos §§4º e 5º do art. 86. Copiou-se o referencial do Decreto Federal nº 7.892/2013. O§4º traz a regra de que as aquisições ou as contratações pelo órgão ou entidade carona não poderão exceder 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. Já na totalidade, as contratações por órgãos ou entidades caronas não poderão exceder ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes (§5º).

Os limites do carona explicitados nos §§ 4º e 5º do art. 86 são calculados utilizando-se como base de cálculo a soma das quantidades dos órgãos gerenciador e participantes.

**Considerando que os limites dos caronas estão agora consagrados na lei geral de licitações e contratos, Estados e Municípios não podem aumentar esses limites.** Mas podem evitar o uso da carona que, como será mencionado adiante, traz sérios problemas quando se trata de obras e serviços de engenharia.

Órgãos e entidades da Administração Pública Federal não podem pedir carona em atas estaduais, distritais e municipais (§8º do art. 86). A proibição já constava do Decreto Federal nº 7.892/2013.

Podem existir vedações no mesmo sentido em outras normas. Por exemplo, para saber se um Estado pode aderir a uma ata de um Município, deve ser consultada a legislação do respectivo ente.

No caso de transferências voluntárias realizadas pela União para os demais entes da federação, destinadas à execução descentralizada de programa ou projeto federal, poderá ser exigida adesão à ata fruto da licitação realizada pela esfera federal. Neste caso não se aplica o limite previsto no § 5º do art. 86 (a soma das diversas adesões não pode ultrapassar o dobro da soma das quantidades do órgão gerenciador e dos órgãos participantes).

---

[4] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto

O vencedor signatário da ata está, no prazo de sua vigência, a princípio, obrigado a atender às demandas dos órgãos gerenciador e participantes, entregando o produto/serviço/obra na quantidade e com a qualidade descritas no edital ou em seus anexos.

O legislador também delega ao edital admitir a prática de preços diferentes em razão de circunstâncias que possam justificar uma distinção (art. 82, inc. III da NLLC). Locais diversos, por exemplo, justificam preços distintos. Quando a entrega/prestação for ocorrer em locais diversos, o edital deve dividir o objeto realizando licitações em lotes separados.

O edital pode autorizar o licitante a oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, o que circunscreverá sua obrigação a tal oferta (art. 82, IV). A medida visa amplificar a participação. O SRP será realizado por meio de pregão ou concorrência (obras). Como critério de seleção, a lei indica o menor preço ou maior desconto (art. 82, V).

Adotado o menor preço, impõe-se o modo de disputa aberto ou a combinação dos modos fechado e aberto, em respeito ao que estabelece o §1º do art. 56. Assim, quer se adote o pregão, quer se adote a concorrência, o modo de disputa não poderá ser fechado.

A ata de registro de preços terá vigência de 1 (um) ano, podendo essa ser prorrogada, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, nos moldes autorizados pelo caput do art. 84. Via de consequência, a validade da ata pode chegar a 2 (dois) anos.

Nos moldes do Decreto Federal nº 7.892/2013, no curso da vigência da ata, a alteração de preços ali registrados só seria possível quando implicasse sua redução.

O Decreto Federal nº 7.892/2013 prevê, no art. 19, para os casos em que o preço de mercado se tornar superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, as seguintes iniciativas:

- a)** a liberação do fornecedor do compromisso assumido caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento;
- b)** a não aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados;
- c)** a convocação dos demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Ao final, caso não chegue a bom termo a negociação, contempla-se a revogação da ata. Na Lei Federal nº 8.666/1993 não há nada a esse respeito. A NLLC não diz qual deve ser o caminho, remetendo ao edital o tratamento da matéria (art. 82, VI).

Não faz sentido que o legislador vede a mudança de preços, ainda que para patamar superior, se de fato há um aumento dos preços, o que será percebido caso se avance para uma nova licitação.

A ata de registro de preços poderá incluir o licitante vencedor e outros desde que assumam o compromisso de fornecer o produto, prestar o serviço ou realizar as obras nas condições fixadas pela proposta vencedora (art. 82, VII).

Não há previsão legal para que se incluam outros fornecedores na ata, autores de outras propostas diversas da apresentada pelo vencedor, que não tenham aceitado ajustá-las para os patamares da proposta do vencedor.

Está vedada na lei a participação de órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços (art. 82, VIII). Se a Administração puder participar de várias atas com o mesmo objeto, ela agirá de forma desleal porque terá iludido parte dos interessados que apostaram na possibilidade de vir a entregar uma quantidade definida de itens, o que justificou a proposta apresentada, quando em verdade o quantitativo real jamais seria aquele.

A NLLC diz caber ao edital prever as regras sobre o cancelamento da ata. A Lei nº 8.666/93 não trata do tema.

O Decreto Federal nº 7.892/2013 disciplina o cancelamento do registro do fornecedor (art. 20) e o cancelamento do registro de preço (art. 21) resultados de fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovado e justificado por razão de interesse público ou a pedido do fornecedor.

Nas duas situações, o Decreto Federal nº 7.892/13 indicava as causas, uniformizando a matéria no âmbito de sua aplicação.

## V - O SRP NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

O legislador conceitua as obras no art. 6º, XII, sem promover distinção entre obras comuns e especiais.

**Obras nunca são comuns. Obras são sempre atividades complexas em maior ou menor grau. Obras não são resultado de processos “fabris”, são resultado de fluxo de tarefas interdependentes.** Exigem-se projetos, exige-se um profissional que por ela se responsabiliza, tudo isso a sinalizar as peculiaridades que a distanciam da simples entrega de um produto.

A possibilidade de usar SRP para obras e serviços de engenharia consta do art. 85 da NLLC, desde que atendidos, cumulativamente, dois requisitos:

- I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A Lei prevê a necessidade de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, para delimitar o uso de SRP para obras e serviços de engenharia. Entendemos que inexistem obras sem complexidade técnica, dado que sempre se exige ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, fato suficiente para sinalizar que toda e qualquer obra, pelas repercussões que provoca e pela exigência de habilitações específicas do profissional que por ela se responsabiliza, envolve sempre complexidade técnica.

**Por outro lado, a existência de um projeto não autoriza concluir que ele se ajusta a qualquer situação, uma vez que há particularidades ligadas ao local da obra.**

Assim, para cada obra, há a necessidade de um projeto específico que contemple os aspectos ligados à topografia, geologia, tipo de solo, fatores ambientais e locais.

**Projetos padronizados não servem à uma universalidade de situações.** Múltiplas são as circunstâncias que influenciam a confecção do projeto, em especial no caso das obras.

**Diferentes soluções são exigidas para situações igualmente díspares.**

Portanto, a compreensão de que todo projeto demanda inputs específicos e a desconsideração deste fator provoca lesão ao próprio interesse público.

Diferentemente do fornecimento de bens ou serviços corriqueiros e repetitivos, que permitem a uniformização nos valores cotados, as obras de engenharia são serviços singulares que devem ser individualizados, contando com condições específicas de cada projeto que impactam diretamente nos preços, tais como:

1. Localização;
2. Distância e disponibilidade dos materiais a serem empregados;
3. Características do terreno;
4. Fatores ambientais elocacionais;
5. Disponibilidade de mão de obra;
6. Legislação local.

No caso da construção de um edifício, por exemplo, as características físicas, condições geológicas do terreno, topografia, entre outros fatores tornam inviável a pretensão de padronizar o projeto. Não se pode desconsiderar essas variáveis, sob pena de ser necessário inverter a lógica, buscando-se um terreno que se adeque ao projeto.

Logo, o requisito constante do inciso I do art. 85 da Lei Federal nº 14.133/2021 jamais será atendido para os casos de obras de engenharia, uma vez que a complexidade lhe é inerente e os projetos, cruciais para as obras, devem ser confeccionados a partir das especificidades de cada obra.

### **A ideia de padronização de projeto inexistente**

A isso se soma o fato de que o próprio legislador não promoveu um recorte entre obras comuns e especiais, definindo apenas obras (art.6º, inc. XII).

Pudesse, hipoteticamente, fragmentar as obras em duas categorias, o legislador teria assim realizado, admitindo a existência de obras comuns, que seriam em tese (o que se admite apenas para fins de raciocínio) aquelas que não gozam de complexidade técnica.

Observa-se que a lei menciona a exigência de um projeto, razão pela qual não se pode cogitar de uso do sistema de registro de preços quando não existe projeto. Independentemente da forma de contratação, obras não podem ser iniciadas se não houver projeto executivo, conforme preconizado pelo §1º do art. 46 da NLLC.

**A NLLC, diante da relevância do projeto para a correta execução da obra, inclusive tipificou como crime a omissão de dado ou de informação por projetista**, visando à integridade do processo licitatório, planejamento e seleção das propostas mais vantajosas para a Administração (art. 337-O).

Também deve ser pontuado que, em recente decisão, o Plenário **do TCU decidiu que é indevido o seu emprego do projeto como contrato do tipo “guarda-chuva”**, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia elaboração dos projetos básico e executivo das obras a serem realizadas, podendo vir a ferir os princípios da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 3.143/2020, Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler).

**No acórdão, a título de exemplo, o Ministro relatou que os serviços de pavimentação de vias públicas não são serviços de engenharia “singelos”, como defendia a entidade representada, tampouco com perfil executivo típico ou tecnicamente padronizável, conforme exige a NLLC.** No caso, a modelagem de contratação adotada pela entidade, utilizando a ata de registro de preços como uma espécie de contrato “guarda-chuva”, ou seja, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas, se configurou como utilização indevida do instrumento legal.

Diante destas afirmações, é possível chegar a quatro constatações:

- 1.** Não se pode falar que determinado projeto destinado a uma obra possa ser reaproveitado em outra, ainda que voltada ao mesmo escopo. As variáveis que influenciam a elaboração do projeto e a execução da obra são diversas;
- 2.** Não há obras sem algum grau de complexidade técnica;
- 3.** Não se pode garantir a vantajosidade econômica em se assumir as adequações do projeto diante das peculiaridades da execução;
- 4.** Não se pode licitar e executar obras através de contratos denominados popularmente de **“contratos guarda-chuva”**.



## VI - ASPECTOS FINANCEIROS

A localização da obra ou da prestação de serviço de engenharia altera as especificidades do projeto, modificando, substancialmente, o orçamento.

Os valores dos insumos e materiais empregados não são nacionais. A isso se alia a questão da mão de obra, tudo a impossibilitar a afirmação de que os valores constantes da ata de registro de preços reproduzam o valor de mercado em todos os locais em que se queira construir os postos de saúde.

**Os orçamentos devem ser sempre vistos, em regra, como documentos personalizados e únicos, haja vista que existem inúmeros fatores que urgem soluções distintas caso a caso.**

Em todos os casos, no qual o orçamento deva ser alterado, o SRP deve ser desconsiderado, sob pena de se pagarem valores de forma inadequada.

## VII - CARONA EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

A adesão tardia a atas de registro de preços torna o problema ainda maior. Sem prejuízo dos argumentos já sustentados, importante considerar outros aspectos relacionados à carona.

Considerando uma licitação em condições de baixa atratividade, reduzido número de “players” locais, órgão licitante de poucos recursos, logística, etc, provavelmente terá um resultado sem competitividade, afastando o objetivo final que é sempre buscar a melhor proposta para o interesse público.

E ainda que a disputa tenha sido intensa, fato é que os custos de uma obra dependem de aspectos relacionados ao local onde ela será executada, **pele que cautelas com a carona também são imperiosas porque os custos considerados na proposta vencedora não são extensíveis de forma automática a todos os demais locais onde os caronas pretendam ver executados os objetos.**

A título de exemplo, obras de engenharia, sofrem impactos orçamentários em função de fatores, alguns já mencionados, tais como: (i) natureza do solo (geotecnia e geologia); (ii) topografia do terreno; (iii) relevo; (iv) largura de plataforma; (v) tráfego da rodovia; (vi) logística (distância aos grandes centros supridores); (vii) interferências com infraestrutura existente; (viii) pluviometria local; (ix) rampa de projeto; (x) microclima regional; (xi) disponibilidade de mão de obra local; (xii) legislação local quanto a atributos e taxas que devam ser considerados.

**A previsão de adesão (carona) em editais para contratação de obras e serviços de engenharia representa ofensa à ordem jurídica porque, ao contrário do que possa parecer, ofende os princípios da eficiência, da publicidade e da igualdade, impedindo que a competição se instaure de forma ampla.**

## **VIII- ROL DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA AOS QUAIS PODEM SER APLICADOS O SRP**

Visando contribuir com as discussões, a **BRASINFRA** apresenta aqui **rol taxativo de situações** que a seu ver, guardados os cuidados com planejamento responsável, admitiriam o uso do SRP.

**Com o objetivo de consolidar e cristalizar os conceitos de obra e serviços comuns de engenharia, com fundamento, tanto na literatura técnica, quanto na legislação atualizada, devem ser considerados os conceitos a seguir:**

\* OBRA é todo empreendimento cuja implantação é privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, com intervenção no meio ambiente, com ações que formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características de bem imóvel, que somente pode ser implantado a partir da atividade precedente e essencial, que é o PROJETO EXECUTIVO.

\* SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA são uma atividade ou conjunto de atividades (portanto, não enquadradas como OBRA que é privativo das profissões de arquiteto e engenheiro), que podem ser desenvolvidos a partir de projetos padronizados, sem complexidade técnica e operacional, e que tem por objeto ações padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, manutenção, adequação e de adaptação, de bens móveis ou imóveis, com preservação das características originais dos bens.

Portanto, o SRP aplicar-se-á somente aos serviços comuns de engenharia, cujo objeto são as ações de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis com preservação das características originais dos bens, serviços estes sem complexidade técnica e operacional e que possuam demanda permanente ou frequente a serem contratados pela Administração.

Serviços comuns de engenharia cuja execução dependa de diagnóstico, cálculo, dimensionamento técnico, devem ser conceituados como obra, ou seja, que tenha “valor agregado de engenharia” na sua concepção ou implantação.

Desta análise, resulta a conclusão peremptória segundo a qual o SRP não se aplica às obras, como já dito, e aos serviços especiais de engenharia (inciso XII e XXI, “b”) art. 6º da Lei 14.133/21.

O uso do SRP estaria autorizado apenas para os casos abaixo, listados de forma taxativa:

## **1.REFORMA, MANUTENÇÃO OU CONSERVAÇÃO DE EDIFICAÇÕES**

1.1. Construções Preliminares (projeto padronizado e baixa complexidade técnica): construção do depósito; construção do tapume; instalação provisória de água; instalação provisória de energia.

1.2.Vedação – (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): parede; verga e contra-verga.

1.3. Cobertura – (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): forro (pré-moldado, madeira, PVC, gesso); telhado (cerâmica, pedra, PVC).

1.4. Esquadrias de madeira, alumínio ou PVC) - (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): guarnição; batente; folha e acessórios.

1.5. Revestimento –(aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): chapisco; emboço; reboco.

1.6. Instalações hidrossanitárias – (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): canos; tubos; registros; caixa d’água; boia; caixa de gordura; caixa sifonada; caixa de inspeção; tanque séptico; filtro anaeróbico; metais.

1.7. Instalações elétricas- (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): tubulações; caixas; fios e cabos; tomadas /disjuntores; luminárias.

1.8. Pintura interna e externa - (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): selador; massa corrida; lixa; tinta; solvente.

1.9. Cerâmica - (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): piso; azulejo; soleira rodapé.

**(\*) Excluem-se da aplicabilidade do SRP os trabalhos em altura, com uso de transporte horizontais e verticais de peças pré-moldadas ou de aço, com uso de equipamentos como guindastes e guas, com demanda de complexidade técnica, logística e operacional.**

## **2. MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA VIÁRIAS URBANAS E RODOVIÁRIAS**

2.1. Construções preliminares (projeto padronizado e baixa complexidade técnica): construção do depósito; construção do tapume; instalação provisória de água; instalação provisória de energia.

2.2. Drenagem e Obras de Arte correntes – (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): manutenção, conservação e limpeza de bueiros, canaletas, drenos profundos, valetas de proteção, execução e pintura de guias, sarjetas, saídas e descidas d'água, dissipadores de energia.

2.3. Pavimentação- (aplica-se o SRP – sem complexidade técnica): serviços de tapa-buraco, incluindo-se a restauração de substrato de pavimento (execução com equipamentos de pequeno porte, em PMF - Pré-Misturado a Frio ou CBUQ - Concreto Betuminoso Usinado a Quente ).

2.4. Obras Complementares –(aplica-se o SRP): execução e restauração mata-burros, em madeira, concreto pré-moldados ou trilhos; remoção e execução de cerca; plantio de grama em placas , em mudas ou por hidrossemeadura.

2.5.Sinalização Horizontal e Vertical – (aplica-se o SRP): reconstituição e/ou pintura de faixas e sinais horizontais; limpeza, manutenção, restauração de sinalização vertical;

### **3. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

- 3.1. Manutenção e conservação de redes, dispositivos hidráulicos e eletromecânicos;
- 3.2. Ramais domiciliares/ligações com poço luminar em vias locais e secundárias;
- 3.3. Ramais domiciliares e ligações de água com interligação em redes de distribuição;

**(\*) Excluem-se da aplicabilidade do SRP os serviços de prospecção, interpretação de cadastro de utilidades públicas, através de quaisquer meios.**

### **4. SERVIÇOS AMBIENTAIS E CORRELATOS - (aplica-se o SRP)**

- 4.1. Varrição e limpeza de ruas e praças;
- 4.2. Podas e corte de árvores em ruas e praças;
- 4.3. Capina, roçada, corte e manutenção de gramados;
- 4.4. Plantio de grama em placas, em mudas ou por hidrossemeadura;
- 4.5. Plantio de mudas de árvores.

## **IX - SERVIÇOS QUE NÃO SÃO CONTEMPLADOS PELA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO POR SRP**

Por exclusão, e considerando as razões já expostas, não se pode utilizar o SRP para:

### **1. SERVIÇOS PRELIMINARES (possuem complexidade técnica/operacional)**

- 1.1. Sondagem à percussão, rotativa;
- 1.2. Topografia; agrimensura; aerofotogrametria (aviões/drones)
- 1.3. Controles tecnológicos de laboratório de materiais (insumos) e de desempenho técnico (serviços);

1.4. Instalações industriais (usinas de solos, de asfalto, centrais de britagem, de concreto, de pré-moldados).

## **2. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE EDIFICAÇÕES**

## **3. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA RODO-FERROVIÁRIAS**

3.1. Terraplenagem;

3.2. Obras de arte corrente;

3.3. Drenagem pluvial;

3.4. Obras complementares,

3.5. Execução de pavimento;

3.6. Recuperação funcional de pavimento

3.7. Execução de lastro e superestrutura ferroviária;

3.8. Passarelas metálicas ou pré-moldadas de concreto;

3.9. Sinalização horizontal e vertical;

3.10. Postos de pesagem;

3.11. Estações ferroviárias e plataformas.

## **4. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS (O.A.E)**

## **5. RESTAURAÇÃO, MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO, ALARGAMENTO E INTERVENÇÕES NAS FUNDAÇÕES, NA MESO SUPERESTRUTURA DE O.A.E. (PONTES, VIAUTOS, TÚNEIS) EM OBRAS VIÁRIAS URBANAS E RODO-FERROVIÁRIAS**

*(\*) Observação:*

*As intervenções e conservação e manutenção OAE (fundações, meso e superestrutura), face ao grau de risco e especialização técnica e operacional, também são precedidas de PROJETO EXECUTIVO, não se aplicando, portanto, o SRP.*

## **6. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA**

*(\*) Observação:*

Admite-se a aplicação do SRP aos serviços de mobiliário urbano, tais como abrigos de ônibus e semelhantes, advindos de projetos padronizados, projetos estes executados pela Administração ou derivados de convênios com terceiros, concursos e similares.

## **7. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO (SAs; SES, ETAs, RESERVATÓRIOS, ETes, EEAB, EEAT, ADUTORAS, REDES DE DISTRIBUIÇÃO)**

### **8. CONSTRUÇÃO DE OBRAS CORRELATAS**

8.1. Estação de tratamento de chorume;

8.2. Coleta de resíduos sólidos domiciliares e comerciais;

8.3. Coleta de resíduos sépticos RSS;

8.4. Travessias aéreas de tubulação de água e esgoto;

8.5. Execução de travessias por processos não destrutivos de quaisquer diâmetros;

8.6. Demolição de estruturas prediais, estruturas de concreto, rochas e materiais classificados como de 3ª Categoria; com uso de explosivos;

8.7. Escavação de túneis de quaisquer diâmetros, executados por quaisquer processos construtivos;

## **9. CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE SUBESTAÇÕES E REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

## **10. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA, AEROPORTUÁRIA, MARÍTIMAS E FLUVIAIS**

No rol dessas obras incluem-se as obras de construção de bacias de contenção de águas pluviais e canalizações de córregos.

Esse o entendimento da **BRASINFRA**, que atuará de forma a assegurar a boa engenharia e o interesse da sociedade.



# Grupo de Trabalho sobre a nova Lei de Licitações

Bruno Baeta Ligório  
Carlos Alberto Laurito  
Carlos Eduardo Prado  
Carlos Roberto Soares Mingione  
Caroline Melloni Cliber  
César Augusto Del Sasso  
Daniel Pinto Gontijo  
Gabriel Pinheiro Chagas  
Geraldo Rocha Lima  
José Alberto Pereira Ribeiro  
Júlio Comparini  
Jurandir Silva  
Marco Túllio Bottino  
Mario Cezar Noia de Assis  
Murilo Mori  
Rafael Sacchi  
Vinícius Benevides

**Consultoria Jurídica:** Cristiana Fortini - Carvalho Pereira, Fortini Advogados- Tel: (31) 3299-5421.

**Consultoria Técnica:** Jurandir S. A. Silva – CREA 16.322/D-MG  
Tel: (31) 98422-2752

**Editoração :** SSCR comunicação - (11) 99230 5083

**[www.brasinfra.org.br](http://www.brasinfra.org.br)**

## Presidente

**José Alberto Pereira Ribeiro** - SICEPOT-PR - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado do Paraná

## 1º Vice-Presidente

**Luiz Albert Kamilos** - SINICESP - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo

## Vice-Presidentes

**Afonso Celso Legaspe Mamede** - SOBRATEMA - Associação Brasileira de Tecnologia para a Construção e Mineração

**Claudio Medeiros Netto Ribeiro** - SINICON - Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada

**Daniel Zveiter** - ANEOR - Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias

**Dinalvo Carlos Diniz** - SINCONPE-CE - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Ceará

**Eduardo Salgado Viegas** - SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva

**Gustavo Peters Barbosa** - SINDICOPES - Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado do Espírito Santo

**João Jacques Viana Vaz** - SICEPOT-MG - Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado de Minas Gerais

**Paulo Kendi Teixeira Massunaga** - AEERJ - Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro

**Rafael Sacchi** - SICEPOT/RS - Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplenagem em Geral no Estado do Rio Grande do Sul

**Wagner Sandoval Barbosa** - ACEOP - Associação Catarinense dos Empresários de Obras Públicas

## Diretor Administrativo e Financeiro

**Carlos Alberto Laurito**



***Brasinfra***

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DOS SINDICATOS E  
ASSOCIAÇÕES DE CLASSE  
DE INFRAESTRUTURA

**BRASINFRA** - Associação Brasileira dos Sindicatos e  
Associações de Classe de Infraestrutura

SBN, Quadra 01, Bloco B, Edifício CNC sala 804,  
Brasília - DF - CEP 70040-010

Telefone: (11) 3179 5829 ou (61) 3326-8897

**[www.brasinfra.org.br](http://www.brasinfra.org.br)**