



SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS

O que é?

Onde se aplica?

Riscos na utilização indevida.

Paulo Sérgio de Monteiro Reis





O Sistema de Registro de Preços no ordenamento jurídico brasileiro

Decreto nº 4.536, de 1922

- **Art. 52.** Para os fornecimentos ordinários às repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o regimen de concurrencias permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministérios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuserem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários.

Decreto nº 4.536, de 1922

- **Art. 52.** Para os **fornecimentos** ordinários às repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o *regimen de concurrencias* permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministérios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuserem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários.

Lei nº 14.133, de 2021

- **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
- (...)
- **X - compra:** aquisição remunerada de bens para **fornecimento** de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de **fornecimento**;

Decreto nº 4.536, de 1922

- **Art. 52.** Para os **fornecimentos ordinários** às repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o regimen de concurrencias permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministérios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuserem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários.

Dicionário Online de Português

- Significado de ordinário:



- Que se repete com regularidade; que tende a acontecer com frequência

Decreto nº 4.536, de 1922

- **Art. 52.** Para os **fornecimentos ordinários** às repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o **regimen de concurrencias permanentes**, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministérios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuserem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários.

Lei nº 8.666, de 1993



- **Art. 15.** As **compras**, sempre que possível, deverão:
- (...)
- **II** - ser processadas através de sistema de registro de preços;

Lei nº 10.520, de 2002



- **Art. 11.** As compras e **contratações de** bens e **serviços comuns**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

- **Art. 1º (...)**
- (...)
- **Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns**, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser **objetivamente definidos** pelo edital, por meio de **especificações usuais no mercado.**

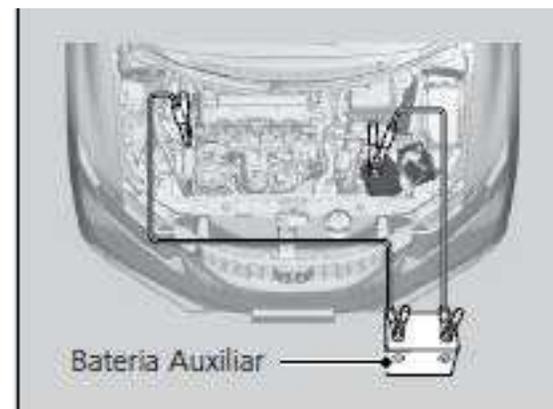
Atenção!



- A Lei fala em **PADRÃO USUAL PARA O MERCADO** e não para a administração pública

Lei nº 12.462, de 2011

- **Art. 29.** São procedimentos auxiliares das licitações regidas pelo disposto nesta Lei:
 - (...)
 - **III** - sistema de registro de preços; e
 - (...)



Decreto nº 7.581, de 2011

- **Art. 89.** O SRP/RDC poderá ser adotado para a contratação de bens, **de obras com características padronizadas** e de serviços, inclusive de engenharia, quando:
 - I - pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

- **II** - for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- **III** - for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

- **IV** - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração pública.

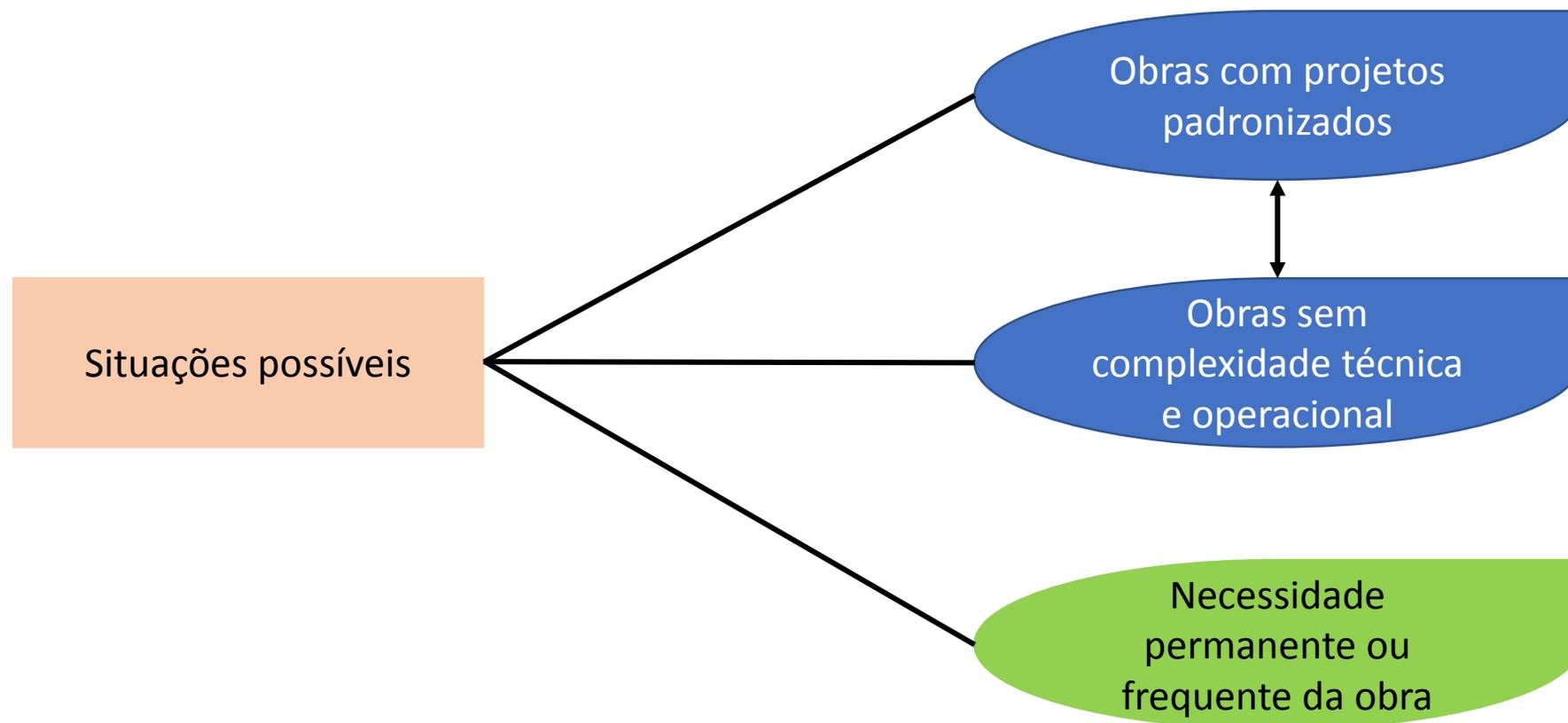
Lei nº 14.133, de 2021

- **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
- (...)
- **XLV - sistema de registro de preços**: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, **a obras** e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

- **Art. 82. (...)**
- (...)
- **§ 5º** O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, **inclusive de obras e serviços de engenharia**, observadas as seguintes condições:
- (...)

- **Art. 85.** A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:
 - I - existência de projeto padronizado, **sem complexidade técnica e operacional;**
 - II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Registro de Preços para obras de engenharia





Exemplos

- Prédios para escolas municipais ou estaduais
- Bibliotecas públicas
- Quadras esportivas
- Postos de atendimento à saúde



Bibliotecas
Cidadãs,
implantadas
no Estado do
Paraná



Posto de
saúde
padronizado
em SC

Projetos padronizados

- O que é possível padronizar em um projeto de engenharia?
- O partido arquitetônico?
- Os projetos complementares?



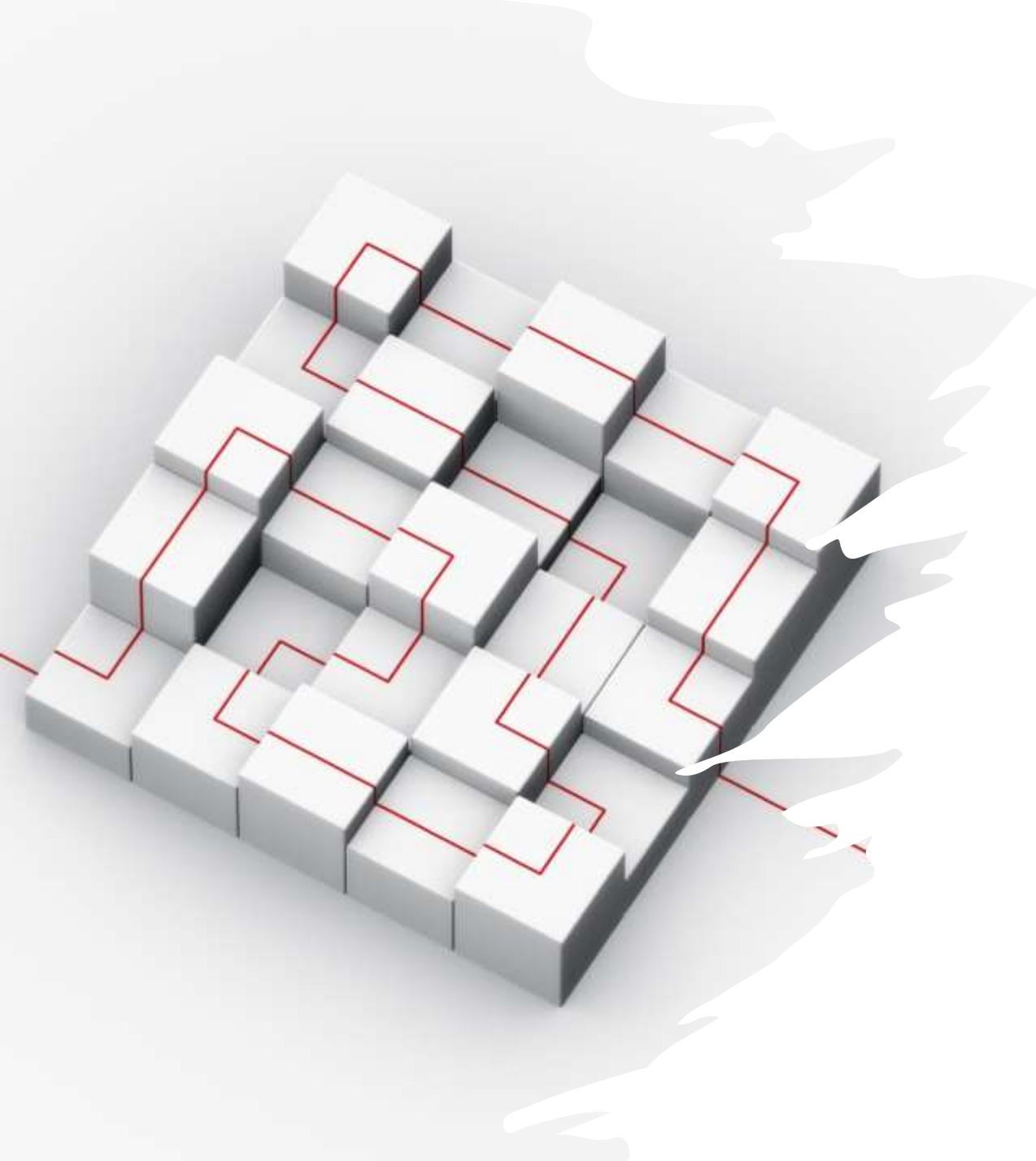
Padronização do projeto arquitetônico

- Projeto arquitetônico é condicionado pelo terreno (dimensões, topografia, localização geográfica etc..) ou seria possível condicionar o terreno a um projeto arquitetônico?



Biblioteca Nacional





Como ficam os projetos complementares (estrutura, instalações, fundações etc.)?

A orientação solar é importante no projeto de arquitetura?

25/07/2018 por alexandregratt

Ao projetar uma obra, um dos pontos de maior peso para a arquitetura é o sol. Afinal, o posicionamento correto de uma construção no terreno em relação ao sol, ou seja, a orientação solar, é primordial para o conforto dos usuários da edificação.

Quando uma pessoa leiga pensa em projetar, ela subestima a influência do sol no seu projeto o que futuramente pode trazer problemas ao projeto depois de pronto. Este é um aspecto simples e indispensável de se verificar.

Subestimar ou negligenciar a influência do sol no projeto é basicamente pedir para que problemas futuros ocorram. Apesar de simples, é um aspecto indispensável no momento do projeto. Trabalhar em harmonia com a luminescência solar influi em diversas variáveis como conforto, sustentabilidade e até a duração de estruturas e móveis.

<https://www.alexandregratt.com.br/site/arquitetura/o-sol-no-projeto-arquitetonico/>

- O sistema de esgoto, de acordo com a NBR 8160 de 1999, tem por funções básicas coletar e conduzir os despejos provenientes do uso adequado dos aparelhos sanitários a um destino apropriado.
- Esse destino pode ser a rede pública de coleta de esgoto do município ou uma estação de tratamento própria da edificação, como uso de tanques sépticos e sumidouros. Essas são as formas mais corretas e seguras de fazer o despejo dos dejetos.

<https://projetajr.com.br/uncategorized/importancia-do-projeto-sanitario/>

- “A partir do conhecimento do tipo de solo do terreno em que se deseja construir é possível determinar a fundação mais adequada para a edificação; por isso é sempre recomendável a execução de sondagens para garantir a segurança e até mesmo o barateamento das fundações. As sondagens representam um valor muito pequeno em relação ao custo total da obra, proporcionando fundações bem projetadas, que correspondem de 3% a 10% do custo total do edifício.

- A realização da sondagem permite a determinação de requisitos técnicos como os tipos de solo do local e a espessura das camadas do subsolo até a profundidade que se deseja, a condição de compactidade das areias e a consistência das argilas. Através da sondagem também é possível obter informações sobre a ocorrência de água no subsolo.”

<https://projettajunior.ufca.edu.br/importancia-do-conhecimento-do-tipo-de-solo-em-uma-construcao/>

Exemplo

- Programa nacional de implantação de prédios para creches municipais, organizado pelo FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, utilizando o SRP, com fundamento na Lei nº 12.462, de 2011 (RDC)

Edital FNDE RDC 93/2012

- O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE, com sede na cidade de Brasília - DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.378.257/0001-81, torna público a data de abertura da licitação, na modalidade **REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PARA REGISTRO DE PREÇOS**, sob o número 93/2012, do tipo MENOR PREÇO POR GRUPO, cujo objeto é a **eventual construção de escolas** do Programa Pro infância Tipo B e Tipo C - ABRANGÊNCIA NORDESTE, obedecendo às tipologias **dos Projetos Padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**, utilizando-se de sistemas construtivos que permitam a otimização dos processos para execução das obras, incluindo o fornecimento de projetos executivos das edificações denominados Projetos de Transposição, e dos Projetos Executivos de Implantação para cada uma das unidades a serem construídas nos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Projeto Básico – ANEXO I do Edital.

Acórdão 8807/2016 – TCU – 2ª Câmara

- “Segundo consta do Edital RDC 93/2012, do FNDE, a adoção de metodologia inovadora visa a utilização de sistemas construtivos que permitam a otimização dos processos para execução das obras, **o que pressupõe a existência de vantagens nos quesitos prazo de conclusão e custo das obras**, dentre outros. Nesse mesmo sentido, no site da própria instituição, consta informativo onde é possível verificar vasta exposição acerca das supostas vantagens do método em tela, frente à alvenaria convencional (<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-metodologias-inovadoras>).

- No entanto, conforme se observa na tabela elaborada e juntada na peça 41, **ao se comparar as creches MI com outras executadas em alvenaria tradicional, não se percebe a existência de ganhos nos citados fatores.** Na questão do prazo, as creches convencionais têm previsão de conclusão entre 270 e 365 dias, ao passo que as inovadoras são fixadas em 365. Ademais, na prática, conforme observado na fiscalização, **nenhuma creche MI foi finalizada dentro do tempo previsto.** Em verdade, algumas chegaram a precisar de praticamente dois anos para conclusão, ao passo que **outras sequer foram finalizadas.**

- **No que se refere a preço por m² ou mesmo custo total da obra, também não se observa qualquer vantagem.** Comparando creches executadas em um mesmo período, verifica-se, inclusive, que algumas creches MI ficaram mais caras que outras edificadas pelo método tradicional.
- (...)

- De qualquer modo, após encerradas as visitas às unidades selecionadas e feitas as comparações pertinentes, conclui-se que o FNDE permitiu a execução de creches, por meio da utilização de metodologia inovadora, sem que houvesse comprovação efetiva de sua suposta superioridade.

- A ocorrência verificada se reveste de gravidade, uma vez que traz implicações importantes, dentre as quais pode ser citada a inviabilidade de continuidade das obras caso estas sejam abandonadas pela contratada, fato que, inclusive, foi constatado na auditoria (municípios de Patos, Queimadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Guarabira e João Pessoa).

- Em tal circunstância, não é possível que outra empresa dê continuidade às obras, tendo em vista que, **para a metodologia aqui tratada, apenas o Consórcio Concreto PVC foi credenciado e certificado pelo FNDE.** Ademais, segundo relatado pelos engenheiros responsáveis dos municípios visitados, mesmo que se tentasse o prosseguimento da execução por meio do emprego da alvenaria tradicional (pela própria prefeitura ou outra contratada), também não haveria êxito, uma vez que inexistente a viabilidade técnica para tal solução, notadamente no que se refere às fundações.

- Desse modo, conclui-se que a adoção, pelo FNDE, da metodologia aqui tratada mostrou-se precipitada, ante a falta de comprovação efetiva da existência de vantagens frente ao método tradicional, bem como em razão dos riscos envolvidos ao se certificar apenas uma empresa para a execução dos contratos e um tipo específico de material a ser utilizado. Tais riscos, frise-se, envolvem o não atingimento da finalidade social prevista, além de potenciais prejuízos financeiros advindos do abandono definitivo das obras e da impossibilidade e/ou inviabilidade de sua retomada.”



Regras estabelecidas pelo FNDE

Programa Pro infância - FNDE

- **3. Quais são os pré-requisitos para solicitação do Pro infância?**
- Para que a prefeitura seja atendida pelo Programa, é necessário que tenha sido pré-selecionada pelo Comitê gestor do PAC. O cadastramento do projeto será feito via SIMEC, no módulo PAR, em período pré-estabelecidos. Para cadastrar o projeto, o município deverá ter:
- **Disponibilidade de terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação das unidades, segundo as exigências dos projetos padronizados oferecidos pelo FNDE;**

- **4. Quais são as condições necessárias para solicitar o projeto padronizado Tipo C do Pro infância?**
- As condições são:
- **Dimensões mínimas do terreno:** 45mx35m, para uma área construída de 781,26m²;
- **Declividade máxima de 3% ou compromisso da prefeitura em realizar terraplanagem;**

**Condições básicas a
serem observadas para
um registro de preços
nacional**



Condições a serem observadas

- 1) Prédio capaz de possibilitar o funcionamento das instalações independentemente da posição em relação ao Sol e aos ventos dominantes
- 2) Prédio que exija dimensões de terreno compatíveis com os padrões usuais das cidades brasileiras



- 3) Terreno que possua uma topografia razoavelmente plana, com condições geotécnicas uniformes
- 4) Utilização de materiais que possam ser encontrados nos locais das obras

Acordão 2618/2018 – TCU - Plenário

- **Relatório**
- Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (peça 52), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 53 e 54) :
- *“Cuidam os autos de auditoria de conformidade com objetivo de avaliar os projetos padronizados do Ministério da Saúde (MS) para obras de construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), assim **como sua utilização para contratação das unidades por meio de Sistema de Registro de Preços.***
- (...)

- 31. Por último, os auditores vislumbraram uma oportunidade de aperfeiçoamento do modelo adotado no RDC Presencial SRP 01/2014. **Ainda que se adote um projeto arquitetônico padrão, há itens do orçamento que naturalmente dependem das condições do local de implantação, não sendo razoável orçar um custo global fixo. É o caso, por exemplo, das distâncias de transporte, das características do subsolo, dos fatores ambientais e da posição do terreno.**

- 32. Exemplifico. Apesar de o edital prever a possibilidade de diferentes soluções técnicas para as fundações, os orçamentos das UBS previram o emprego de estacas de concreto armado de 0,20 m de diâmetro e 4 m de profundidade média, que deverão estar acompanhadas de blocos e vigas baldrame.

- 33. Obviamente que **a solução dependerá das condições específicas do local de construção de cada unidade**, mas chama atenção que a escolha prevista na planilha não aparenta ser a mais econômica. Por se tratar de edificação térrea, é razoável supor que, para a maioria dos casos, seja suficiente a utilização de sapatas ou *radiers*, soluções economicamente menos onerosas que as estacas.

- 34. Ou seja, **padronizar todos os serviços, como foi feito pelo órgão gerenciador, pode conduzir a contratações antieconômicas e desvantajosas para o poder público.** Por essa razão, acolho a proposta da unidade técnica de expedir ciência ao ministério responsável.”



Construção de rodovias/estradas

Características de uma rodovia/estrada

- 1) Qual sua finalidade principal?
 - A resposta implica em definição do traçado, da resistência e dos materiais a serem empregados
- 2) Definição do projeto (planta, perfil, obras de arte, tipo de pavimento etc.)
 - Depende do planejamento
- 3) Como será feita a construção?

Condições que impactam os preços

- 1) Localização
- 2) Distância das fontes naturais de materiais
- 3) Necessidade ou não de obras de arte
- 4) Topografia do terreno
- 5) Fatores ambientais: periodicidade e intensidade de chuvas







 2. Fundações do Viaduto na Estruturante











7. Escavação, carga, e transporte
com moto-escrêiperes



8. Escavação em corte









12. Nivelamento

- Como solicitar dos interessados que estabeleçam preços válidos para todas as situações?

Decreto nº 7581, de 2011

- Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

- **Art. 89.** O SRP/RDC **poderá ser adotado para a contratação** de bens, **de obras com características padronizadas** e de serviços, inclusive de engenharia, quando:
 - I - pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

- II - for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - **for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou**

- **IV - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração pública.**
- **Parágrafo único.** O SRP/RDC, no caso de obra, **somente poderá ser utilizado:**
 - **I - nas hipóteses dos incisos III ou IV do *caput*; e**
 - **II - desde que atendidos, **cumulativamente**, os seguintes requisitos:**

- a) as licitações sejam realizadas pelo Governo federal;
- b) **as obras tenham projeto de referência padronizado, básico ou executivo, consideradas as regionalizações necessárias;** e
- c) haja compromisso do órgão aderente de suportar as despesas das ações necessárias à adequação do projeto padrão às peculiaridades da execução.

Acórdão 2600/2013 – TCU - Plenário

- “O princípio perseguido em lei, quando especificou *"aquisição de bens"* ou *"prestação de serviços"*, não foi outro senão o de preservar o valor fundamental licitatório: o da obtenção da melhor proposta. **Em um Sistema de Registro de Preços, os objetos devem ser padronizáveis**, de modo a atender, amplamente, as necessidades dos adquirentes, qualquer que seja a sua localidade. Quando se compra, por exemplo, uma caneta no Rio Grande do Sul, o interessado no Acre, ao verificar as especificações do produto em ata, tem condições de motivar que aquela licitação atenderá às suas necessidades específicas.

- De outro modo, **objetos não padronizáveis** ensejam uma **altíssima imponderação em termos de satisfação das necessidades pelo adquirente**.
Seja porque o problema é muito específico, seja porque não viabiliza a oferta de um justo preço que atenda a todos os interessados. Em consequência, uma "licitação universal" não oferecerá uma contratação geral vantajosa.

- A questão é que **as obras, pelo princípio da especificidade de seus orçamentos, não possuem, via de regra, essas características gerais padronizáveis.** As distâncias de transporte, as características do terreno, a disponibilidade dos materiais, os fatores ambientais, todos esses impõem soluções distintas e preços outros, que inviabilizariam uma taxaçoão *erga omnes* da "melhor proposta". A lei, justamente por isso, não dispôs as obras de forma direta. **Seria uma "lei geral" de que as obras não podem ser padronizáveis."**

Acórdão 2618/2018 – TCU - Plenário

- “35. Nesta seção, passo a tratar de um problema que, a despeito ter sido apenas tangenciado pela unidade técnica, configura, a meu ver, a **principal falha que atualmente impede a conclusão de diversos empreendimentos Brasil afora.**

- 36. Refiro-me à **replicação de projetos padronizados sem que sejam consideradas as particularidades de cada caso concreto**. Apesar de o regulamento do RDC permitir a utilização do sistema de registro de preços para obras de engenharia, o que possibilita em tese ganhos de escala, deve-se ter bastante cuidado na utilização desse mecanismo, até porque os resultados práticos atuais não são satisfatórios.

- 37. Dou um exemplo: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) publicou nos anos de 2012 e 2013 diversos editais para a seleção de empresas para a possível contratação de creches no âmbito do Programa Pro infância. Passados alguns anos, observou-se o abandono da grande maioria dos empreendimentos contratados, gerando, por um lado, obras abandonadas e, por outro, a utilização da quase totalidade dos recursos previstos na ação governamental.

- 38. Uma das causas apontadas para o fracasso da utilização do modelo **consiste exatamente na utilização indiscriminada de projetos padrão**. Em reportagem de setembro de 2016 – que pode ser acessada por meio do seguinte endereço eletrônico <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-creches-inacabadas-custaram-ao-menos-840-milhoes-em-recursos-publicos-20086432> –, uma das razões invocadas pelas empresas contratadas diz respeito à **falta de adequação dos terrenos pelas prefeituras municipais**. Ao que tudo indica, os documentos técnicos previam uma determinada conformação do terreno **que nem sempre está presente em todo o território nacional**.

- 39. Outros problemas decorrentes dessa padronização também poderiam ser citados: **a distância média de transporte de solos adotada nos estudos pode não ser a adequada ao caso concreto.** Na hipótese de ser maior que a prevista na planilha contratada, são necessários aportes adicionais de recursos, o que nem sempre acontece. Com isso, há o risco da paralisação dos empreendimentos, não surtindo os efeitos desejados para a política pública.

- 40. Nesse sentido, entendo que o plenário deve expedir uma recomendação ao Ministério da Saúde para que **avalie os riscos inerentes à replicação de projetos padronizados sem que sejam consideradas as particularidades de cada caso concreto**, bem como adote mecanismos com vistas a prevenir as falhas que vem sendo observadas nos casos em que tal mecanismo é adotado.”

Conclusão

- Licitar obras pelo SRP é legal, tendo em vista as disposições da Lei nº 14.133, de 2021
- Trata-se, no entanto, de situação excepcional, que exige a presença concomitante de situações muito especiais, que permitam aos licitantes a elaboração e apresentação de propostas uniformes, que permitam comparação

- O SRP só deve ser, utilizado, no caso de obras de engenharia, para projeto absolutamente padronizáveis, em locais específicos, em que haja uniformidade em relação ao que está sendo licitado e será executado

- “Superadas, no entanto, essas dificuldades, o SRP para obras comuns, padronizadas, poderá ser utilizado. **Não se trata, no entanto, de uma utilização rotineira, corriqueira.** Efetivamente, as obras de engenharia possuem características que as diferenciam de um objeto comum. Não apresenta maiores dificuldades para um licitante oferecer proposta para fornecimento de um bem ou para prestação de um serviço repetitivo, comum. Afinal, as principais características desses objetos são perfeitamente padronizadas e permitem uma uniformização nos valores cotados. **Obras de engenharia são particulares.** A regra é essa, ainda que alguns pontos tenham características em comum.

- No entanto, para que se possa pensar em uma uniformização de tal ordem que proporcione a aplicação do Sistema de Registro de Preços, precisamos, sim, de obras absolutamente padronizáveis – **e isso não é rotineiro.**”

Trecho da obra SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – Uma forma inteligente de contratar, de minha autoria



MUITO OBRIGADO!



Instagram: @preisbel

MESA DE DEBATES NOVA LEI DE LICITAÇÕES

PARA QUE NOVO MUNDO ESTAMOS CAMINHANDO?



SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

- O que é?
- Onde se aplica?
- Riscos de utilização indevida

Rafael Jardim

@prof.rafaeljardim

COMO INTERPRETAR OS “DILEMAS” DA LEI 14.133/2021?

Decisão – Lei para o caso concreto;

Interpretação da Lei

- direito positivo x princípio x costumes
- teoria tridimensional do Direito (Miguel Reale): aspecto normativo x aspecto valorativo x aspecto fático (nicho social e histórico)

Princípios fundamentais da Lei 14.133/2021 (art. 11):

- obtenção da melhor proposta (MELHOR OFERTA OFERECIDA POR LICITANTE APTO A EXECUTAR O OBJETO);
- isonomia, legalidade, impessoalidade, PLANEJAMENTO, moralidade, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.

LEI 14.133/2021

Art. 11. O processo licitatório tem por **objetivos**:

I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - **assegurar tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - **evitar** contratações com **sobrepreço** ou com **preços manifestamente inexequíveis** e **superfaturamento** na execução dos contratos;

IV - incentivar a **inovação** e o **desenvolvimento nacional sustentável**.

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

LEI 13.303/2016

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista **destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo..



PODEMOS CONFERIR MAIS
DETALHES A ESSA “MAIOR
VANTAGEM”?

DEFINIÇÃO DA MAIOR VANTAGEM

- Política pública (visão da obra como meio)
- Ampliação da infraestrutura
- Manutenção/ampliação da vida útil do bem
- Manter a continuidade do serviço público
- ...

PROBLEMA A RESOLVER

CONDIÇÃO DE CONTORNO (requisitos)

- Geologia
- Topografia
- Sondagem
- Demanda
- Orçamento disponível
- ...

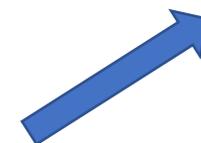


ETP
PMI
DC

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

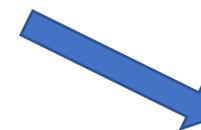
- Projeto básico
- Anteprojeto
- Termo de Referência

- Elaboração própria
- Contratação por terceiros
- Contratação integrada
- Contratação semi-integrada
- (e no ETP?)



- Menor preço
- Maior desconto
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior retorno econômico

MELHOR OFERTA



EMPRESA HÁBIL

- Habilitação jurídica
- Habilitação econômico-financeira
- Habilitação técnico-operacional
- Habilitação técnico-profissional
- Habilitação fiscal/trabalhista



DE QUE MODO O SRP, PARA OBRAS, PODERÁ SER CAPAZ DE SALVAGUARDAR O PRINCÍPIO DA OBTENÇÃO DA MAIOR VANTAGEM?

DEFINIÇÃO DA MAIOR VANTAGEM

- Política pública (visão da obra como meio)
- Ampliação da infraestrutura
- Manutenção/ampliação da vida útil do bem
- Manter a continuidade do serviço público
- ...

PROBLEMA A RESOLVER

CONDIÇÃO DE CONTORNO (requisitos)

- Geologia
- Topografia
- Sondagem
- Demanda
- Orçamento disponível
- ...

ETP
PMI
DC

- Projeto básico
- Anteprojeto
- Termo de Referência

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

- Elaboração própria
- Contratação por terceiros
- Contratação integrada
- Contratação semi-integrada
- Diálogo competitivo
- (e no ETP?)

- Menor preço
- Maior desconto
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior retorno econômico

MELHOR OFERTA

EMPRESA HÁBIL

- Habilitação jurídica
- Habilitação econômico-financeira
- Habilitação técnico-operacional
- Habilitação técnico-profissional
- Habilitação fiscal/trabalhista

PROBLEMA A RESOLVER

Existe risco ao princípio da maior vantagem, na utilização do SRP para obras, quando:

- Política pública (visão da obra como meio)
- Ampliação da infraestrutura
- Manutenção/ampliação da vida útil do bem
- Manter a continuidade do serviço público
- ...

PROBLEMA A RESOLVER

CONDIÇÃO DE CONTORNO (requisitos)

- Geologia
- Topografia
- Sondagem
- Demanda
- Orçamento disponível
- ...

AS CONDIÇÕES DE CONTORNO SÃO DISTINTAS, ENTRE UMA E OUTRA OBRA?

- A geologia, topografia, sondagem, etc, é diferente, de sorte a ensejar diferentes soluções de projeto?
- A demanda (número N de veículos, qualidade do efluente, condições de carga, uso, etc.
- A disponibilidade orçamentária é semelhante?
- Qualquer dado de entrada capaz de ensejar reavaliação da melhor solução

Omissão grave de dado ou de informação por projetista

[Art. 337-O](#). Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Consideram-se **condição de contorno** as **informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto** e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos.

§ 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no **caput** deste artigo.

DEFINIÇÃO DA MAIOR VANTAGEM

- Política pública (visão da obra como meio)
- Ampliação da infraestrutura
- Manutenção/ampliação da vida útil do bem
- Manter a continuidade do serviço público
- ...

PROBLEMA A RESOLVER

CONDIÇÃO DE CONTORNO (requisitos)

- Geologia
- Topografia
- Sondagem
- Demanda
- Orçamento disponível
- ...



ETP
PMI
DC

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

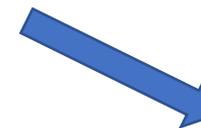
- Projeto básico
- Anteprojeto
- Termo de Referência

- Elaboração própria
- Contratação por terceiros
- Contratação integrada
- Contratação semi-integrada
- Diálogo competitivo
- (e na ETP?)



- Menor preço
- Maior desconto
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior retorno econômico

MELHOR OFERTA



EMPRESA HÁBIL

- Habilitação jurídica
- Habilitação econômico-financeira
- Habilitação técnico-operacional
- Habilitação técnico-profissional
- Habilitação fiscal/trabalhista

**NENHUMA OBRA PODE
INICIAR SEM PROJETO BÁSICO
APROVADO PELA
ADMINISTRAÇÃO!
SEJA QUAL FOR A FORMA DE
CONTRATAÇÃO**

- Projeto básico
- Anteprojeto
- Termo de Referência

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

- Elaboração própria
- Contratação por terceiros
- Contratação integrada
- Contratação semi-integrada
- Diálogo competitivo

**A ELABORAÇÃO DO PROJETO
DEVE ANTECEDER À “ADESÃO”.
PARA O ÓRGÃO GERENCIADOR E
PARTICIPANTE, ANTECEDE, VIA
DE REGRA, O EDITAL DE ETP**

DEFINIÇÃO DA MAIOR VANTAGEM

- Política pública (visão da obra como meio)
- Ampliação da infraestrutura
- Manutenção/ampliação da vida útil do bem
- Manter a continuidade do serviço público
- ...

PROBLEMA A RESOLVER

CONDIÇÃO DE CONTORNO (requisitos)

- Geologia
- Topografia
- Sondagem
- Demanda
- Orçamento disponível
- ...

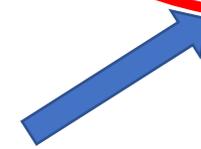


ETP
PMI
DC

- Projeto básico
- Anteprojeto
- Termo de Referência

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

- Elaboração própria
- Contratação por terceiros
- Contratação integrada
- Contratação semi-integrada
- Diálogo competitivo
- (e no ETP?)



- Menor preço
- Maior desconto
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior retorno econômico

MELHOR OFERTA



EMPRESA HÁBIL

- Habilitação jurídica
- Habilitação econômico-financeira
- Habilitação técnico-operacional
- Habilitação técnico-profissional
- Habilitação fiscal/trabalhista

DEFINIÇÃO DA MAIOR VANTAGEM

SE, DE UM LUGAR PARA O OUTRO, **O ORÇAMENTO TIVER QUE SER RELEVANTEMENTE ALTERADO**, A “MODELAGEM” NÃO É ADEQUADA PARA SER CONTRATADA MEDIANTE SRP (atentar para preços diferentes diante da distância geográfica)

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

SE, DE ALGUMA FORMA, EM FACE DA MUDANÇA DE LOCAL (OU ESPECIFICAÇÃO), **A EMPRESA NÃO PUDER SE CONSIDERADA HÁBIL**, A “MODELAGEM” NÃO É ADEQUADA PARA SER CONTRATADA MEDIANTE SRP

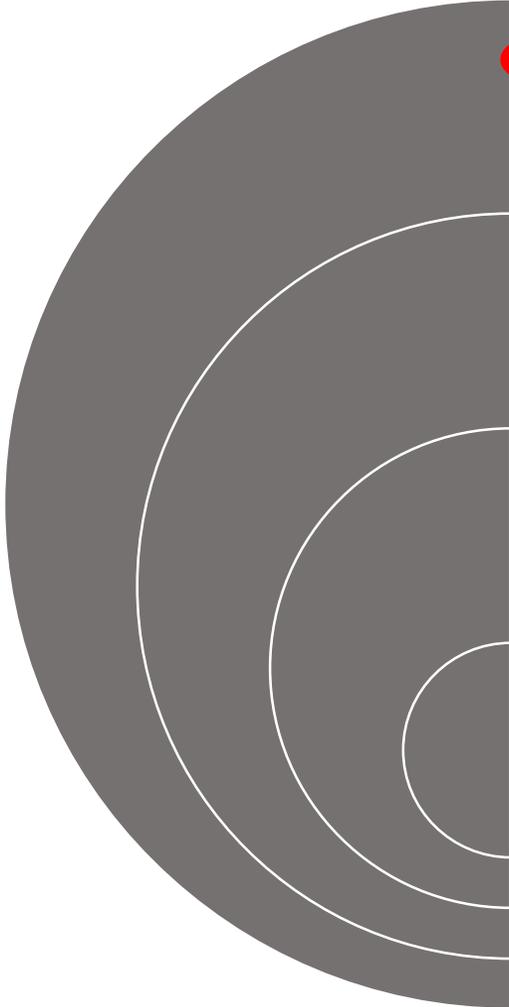
- Menor preço
- Maior desconto
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior retorno econômico

MELHOR OFERTA

EMPRESA HÁBIL

- Habilitação jurídica
- Habilitação econômico-financeira
- Habilitação técnico-operacional
- Habilitação técnico-profissional
- Habilitação fiscal/trabalhista

PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO



ESPECIFICIDADE - Todo orçamento está intrinsecamente ligado a empresa, condições locais (clima, relevo, vegetação, condições do solo, qualidade da mão-de-obra, facilidade de acesso á matérias-primas, etc).

TEMPORALIDADE - O orçamento realizado tempos atrás não é válido para hoje. Apesar da possibilidade do reajustamento, existem flutuações de preços dos insumos, alterações tributárias, evolução dos métodos construtivos, bem como diferentes cenários financeiros e gerenciais.

APROXIMAÇÃO – Por basear-se em previsões, todo orçamento é aproximado. O orçamento não tem que ser exato, porém preciso.

VINCULAÇÃO AO CONTRATO – As obrigações contratuais exigíveis à contratada são onerosas. Nesse grupo entram limitações aos horários de trabalho, necessidade de construção de instalações especiais para a fiscalização, disponibilidade de energia elétrica, etc.

A MODELAGEM DO CONTRATO E ORÇAMENTO DEVEM SER SUFICIENTES PARA VENCER TODAS ESSAS LIMITAÇÕES:

- Com relação às condições de contorno
- Com relação às especificações e ao projeto
- Com relação ao orçamento e condições contratuais
- Com relação à habilitação da contratada



PODERIA CITAR UM
EXEMPLO DE COMO ISSO JÁ
FOI FEITO?

Acórdão 2600/2013-TCU-Plenário

Trata-se de **representação** formulada por equipe de fiscalização do Tribunal (SecobEdificação) a dar conta de **possíveis irregularidades** identificadas no curso da auditoria temática empreendida no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), cuja responsabilidade de execução compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A representação tem como foco os **indícios de irregularidade** presentes nos **Editais de Registro de Preços (SRP) nº 93/2012** (abrangência Nordeste), **nº 94/2012 (Sul e Sudeste)** e **nº 09/2013 (Norte e Centro-Oeste)**. Os objetos das licitações referem-se à "**eventual construção**" de escolas do Programa Proinfância, obedecendo às tipologias dos Projetos-Padrão do FNDE (Tipos B e C), mas "**utilizando-se de sistemas construtivos que permitam a otimização dos processos para execução das obras**", o que inclui o "fornecimento de projetos executivos das edificações".

VOTO

Na prática, licitaram-se creches padronizadas para que os municípios interessados – previamente consultados – contratassem e executassem o objeto de maneira mais célere e eficiente, com adequada assistência técnica do FNDE. Tal possibilidade, segundo os responsáveis, melhor garantiria a finalidade dos recursos federais destinados ao programa, na medida em que eliminaria alguns gargalos do processo, a contribuir sobremaneira para o baixo adimplemento das metas então perseguidas.

[Os indícios de irregularidades eram os seguintes]:

- a) ilegalidade da aplicação do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras;
- b) adoção de critério de julgamento de menor preço "por grupo", em inobservância à diretriz de parcelamento do objeto e ao princípio da economicidade, presentes no Regime Diferenciado de Contratação (RDC), bem como em afronta à Súmula-TCU nº 247;
- c) Projeto de Referência que não atende ao disposto na legislação do RDC, por não trazer solução técnica escolhida, estimulando, ao contrário, a apresentação de novas metodologias;
- d) inserção de **cláusulas restritivas à competitividade**, inclusive a exigência de diversos ensaios do "sistema construtivo proposto", necessariamente elaborados por instituições técnicas pré-definidas, com ônus para os licitantes, inclusive quanto à elaboração do "projeto de transposição".

O aspecto mais relevante da licitação é que **cada licitante poderá oferecer metodologia construtiva distinta para adimplir a cada tipo de creche**. Permite-se a apresentação de diferentes tipologias de tecnologias e materiais; desde que atendidos a rígidos critérios de desempenho objetivamente definidos no instrumento convocatório, cuja concepção e acompanhamento técnico para definição dos ensaios contaram com a concomitante presença do Instituto Falcão Bauer de Qualidade (IFBQ), instituição contratada pelo FNDE.

(...)

De forma, ainda, a obter **um objeto o mais padronizável possível**, há uma regra no programa que exige, como condição para o repasse de recursos federais, que os terrenos estejam, já, terraplenados. As movimentações de terra, portanto, serão mínimas. Também no intuito de padronizar as contratações, os **subsistemas construtivos que envolvessem alta variabilidade quantitativa, a depender do local de execução, foram incluídos à parte na planilha; constam como itens individuais da ata**. Deste modo, as sondagens, os muros, os momentos de transporte para mobilização, o paisagismo, as rampas de acesso, as fossas sépticas e os sumidouros, etc., foram incluídos, todos, à parte, com números globais estimativos. **De acordo com as necessidades individuais de cada obra, alocam-se quantitativos específicos desses encargos para atender a cada contratação, subtraindo da ata de registro o montante correspondente.**

(...) adentro no principal questionamento da equipe de auditoria: **a viabilidade legal de se licitarem obras pelo Sistema de Registro de Preços.**

(...)

A discussão frui do comando legislativo do Decreto 7.581/2011, que regulamenta a Lei do RDC. (...) Existe uma disposição específica a autorizar a utilização do regime para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços. **Não se incluiu obra no comando do regulamento.**

(...)

A letra dos dispositivos mencionados foi, portanto, específica. **Não existe previsão para a utilização do instituto mencionado para obras.**

A unidade técnica entendeu, assim, que em matéria administrativa, a discricionariedade do gestor o libera para escolher, de modo fundamentado, os caminhos legais que melhor convierem à Administração. **Não autorizaria, todavia, a utilização de possibilidade alheia ao arsenal legal disponível.** A utilização de um registro de preços para obras, deste modo, refugiria ao previsto na legislação.

Por outro lado, (...) a nulidade repercutiria em outros prejuízos. Ceifar o processo licitatório em sua atual fase seria **limitar a vida escolar de uma gama de crianças**, com prejuízos inalcançáveis *a posteriori*. Considerando, ainda, a situação peculiar do caso concreto, com **obras de baixa complexidade técnica** e em face do **histórico de insucessos na contratação das creches**, a unidade instrutiva avaliou, excepcionalmente, não ser cabível a anulação. (...)

Diante do cenário apresentado, inicio minha digressão **anuindo com a necessidade de uma visão teleológica da situação que se julga**. Concordo inteiramente com a necessária meditação acerca do impacto amplo desta decisão. Em verdade, **atrasos na infraestrutura necessária para cumprir o papel do estado em seus compromissos ensejarão reflexos sociais indesejáveis e duradouros**. É sabido que a educação pré-infantil é decisiva para a alfabetização. Um vocabulário mais rico, a motricidade, a nutrição, a melhor compreensão cultural do mundo, são todas condições decisivas para o primeiro convívio com as letras. Tolher as crianças dessa preparação é, antes mesmo de ingressar na vida educacional, carimbá-la com uma limitação de oportunidades por toda a sua existência.

Como novidade, em 20 de agosto de 2013, publicou-se o Decreto 8.080/2013, com modificações pontuais e decisivas no Decreto 7.581/2011 – que regulamenta o RDC. Entre as alterações, consta:

“Art. 89. O SRP/RDC poderá ser adotado para a contratação de bens, **de obras com características padronizadas** e de serviços, inclusive de engenharia, quando:

(...)

O princípio perseguido em lei, quando especificou "*aquisição de bens*" ou "*prestação de serviços*", não foi outro senão o de **preservar o valor fundamental licitatório: o da obtenção da melhor proposta**. Em um Sistema de Registro de Preços, os objetos devem ser **padronizáveis**, de modo a atender, amplamente, as necessidades dos adquirentes, qualquer que seja a sua localidade. Quando se compra, por exemplo, uma caneta no Rio Grande do Sul, o interessado no Acre, ao verificar as especificações do produto em ata, tem condições de motivar que aquela licitação atenderá às suas necessidades específicas.

De outro modo, objetos não padronizáveis ensejam uma altíssima imponderação em termos de satisfação das necessidades pelo adquirente. Seja porque o problema é muito específico, seja porque não viabiliza a oferta de um justo preço que atenda a todos os interessados. Em consequência, uma "licitação universal" não oferecerá uma contratação geral vantajosa.

A questão é que as obras, pelo princípio da especificidade de seus orçamentos, não possuem, via de regra, essas características gerais padronizáveis. As distâncias de transporte, as características do terreno, a disponibilidade dos materiais, os fatores ambientais, todos esses impõem soluções distintas e preços outros, que inviabilizariam uma taxaçoão *erga omnes* da "melhor proposta". A lei, justamente por isso, não dispôs as obras de forma direta. Seria uma "lei geral" de que as obras não podem ser padronizáveis.

A novidade no caso concreto é que a **modelagem da licitação foi engenhosamente concebida, de maneira a possibilitar, sim, uma padronização de propostas para as creches.** **Todos os componentes do objeto que pudessem variar relevantemente de um terreno para outro foram expurgados da obra em si, transmutando-se em itens individuais na ata licitada.** Muros, momentos de transporte para mobilização, vias de acesso, furos de sondagens, etc., foram licitados mediante quantitativo global estimado, "por fora" das creches tipo "B" e "C". Significa que para cada contrato a ser firmado, serão avaliados o quanto desses serviços individuais da ata serão necessários; e a adesão far-se-á, somente, com o suficiente para a execução de cada obra em si. Logo, cada contratação, de fato, terá um valor diferente.

Pela **regionalização dos lotes,** ainda, os problemas ambientais foram mitigados. Também **não haverá grandes volumes de terraplenagem** – principal componente de variação – tendo em vista que para o repasse de recursos pelo Governo Federal deve se demonstrar que o terreno encontra-se, já, terraplenado. **Para as fundações, considerando que se trata de edificações térreas,** com cargas bastante moderadas provindas da superestrutura, a regra deve ser um *radier*, independentemente do tipo de terreno. **Se não o for, o risco é pequeno, em termos de custos globais,** o que, por sua vez, está limpidamente inscrito nas regras do certame, como responsabilidade da contratada. Creio, então, que se faz viável precificar de forma justa as edificações – até mesmo em razão de sua baixa complexidade e porte –, mesmo em face dessa imponderação geotécnica existente.

Acórdão 1213/2021-TCU-Plenário

Cuidam os autos de **representação** formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração do Tribunal de Contas da União (SeinfraCOM/TCU), a respeito de **possíveis irregularidades** ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (**Codevasf**), relacionadas **a pregões eletrônicos realizados no exercício de 2020 para o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas localizadas em municípios diversos** na área de atuação da Companhia (peça 4). Os valores dos certames já adjudicados e homologados perfazem **R\$ 533.492.032,49** (vide tabela contida no anexo 1 desta instrução).

Declaração de voto (Min. Benjamin Zymler)

Em apertada síntese, a instrução preliminar da unidade técnica (peças 4 e 5) concluiu ter havido **utilização indevida do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras**, com a correspondente ata de registro de preços sendo empregada como **contratação do tipo “guarda-chuva”**, com **objeto incerto e indefinido, bem como ausência de parcelamento dos objetos**.

A motivação da Codevasf para o emprego do SRP estaria albergada na (i) **imprevisibilidade do quantitativo** e/ou do momento em que as contratações se farão necessárias; (ii) da **necessidade de contratações frequentes**; e, (iii) da **imprevisibilidade de recursos orçamentários**, uma vez que majoritariamente seriam advindos de **emendas parlamentares**. Porém, no entender da unidade técnica, tais justificativas não serviriam para embasar as contratações, haja vista que os objetos seriam passíveis de prévia definição e quantificação.

Os editais dos certames relacionados acima foram fundamentados em termos de referência, memoriais descritivos, especificações técnicas, planilhas orçamentárias e, em alguns casos, estudos preliminares e desenhos, os quais **não trariam informações suficientes para a caracterização dos objetos e elaboração de orçamentos de referência detalhados.**

Outrossim, a SeinfraCom apontou que **as planilhas orçamentárias** anexas aos pregões **não se apoiariam em informações essenciais à consecução das obras de pavimentação**, tal como projetos geométrico, de drenagem e de obras de arte corrente, de terraplanagem, de sinalização e de pavimentação, tornando-se **incerta a metodologia de discriminação e quantificação dos serviços.**

(...)

Feita a devida contextualização do caso, quanto à utilização do uso do SRP para contratação de obras públicas, **permito-me repetir algumas considerações que fiz ao apreciar o Acórdão 3.143/2020-Plenário**, que tratou de outro certame para constituição de ata de registro de preços realizada pela própria Codevasf, destinado à contratação de empresa para a execução de **serviços de pavimentação de vias públicas em municípios diversos**, inseridos na área de atuação da 3ª Superintendência Regional da companhia.

Não considero que os serviços de pavimentação de vias públicas possam ser considerados serviços de engenharia singelos, com **perfil executivo típico**, **tecnicamente padronizável** e **objetivamente definido**, conforme especificações usuais de mercado, nos termos defendidos na manifestação apresentada pela Codevasf.

(...)

Nesse aspecto, considero acertada a conclusão do relator no sentido de que a utilização do pregão e do SRP para viabilizar as contratações em tela não se encontra desprovida de fundamentação legal. Nesse contexto, torna-se desnecessário discutir se o objeto das licitações se constitui em obras ou em serviços de engenharia.

Em linha com o relator, considero que o uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, **não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras**. Inclusive, há de se ressaltar que **a nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, admite expressamente o uso do SRP para contratação de obras repetitivas e padronizadas**. Ainda que a nova norma não se aplique para as contratações das empresas estatais, considero cabível utilizar seus fundamentos por analogia para interpretar algumas disposições da Lei 13.303/2016.

No entanto, ainda que se considere afastada a ilegalidade no uso do SRP para a contratação de obras, há de se ressaltar que **a modelagem de contratação adotada pela Codevasf utiliza a ata de registro de preços como uma espécie de contrato “guarda-chuva”, com objeto indefinido e locais de execução indeterminados**. Além disso, **sequer existem projetos** definindo e caracterizando as vias que serão pavimentadas.

Como restou evidenciado pela SeinfraCom, em geral os termos de referência que embasaram as licitações em tela dispõem que os serviços de pavimentação poderão ser executados em municípios diversos, inseridos na área de atuação das superintendências regionais da Codevasf, **sem especificar as ruas, avenidas, logradouros ou trechos a serem pavimentados**.

Foram estabelecidos **valores de referência de pavimentação por unidade de área**. Para obter tais preços globais por unidade de medida, os termos de referência apresentam um **orçamento sintético com os quantitativos estimados de serviços e respectivos preços unitários**.

Os serviços e respectivos quantitativos foram estimados sem as necessárias disciplinas de projeto que compõem uma típica obra de pavimentação, tais como o projeto geométrico, projeto de drenagem e obras de arte corrente, projeto de terraplanagem, projeto de sinalização e projeto de pavimentação, tornando-se incerta a metodologia de como ocorreu a discriminação e quantificação dos serviços sem os correspondentes projetos.

Alguns termos de referência que embasaram as contratações em análise não contêm nenhuma planta ou desenho das obras a serem executadas, contendo apenas um memorial descritivo e especificações dos serviços. Não seria possível que os típicos elementos gráficos de um projeto básico de pavimentação fossem apresentados, visto que os serviços poderiam ser executados em praticamente todas as localidades de abrangência das superintendências regionais da Codevasf.

Os quantitativos apropriados também não levam em conta as especificidades locais, tais como a topografia do terreno, o tipo de solo em que a via será implantada e as distâncias de transporte dos materiais empregados.

Dessa maneira, ao atuar na relatoria do Acórdão 3.143/2020-Plenário, considerei que os quantitativos presentes no orçamento estimativo da Codevasf, que embasaram a definição dos valores por metro quadrado de pavimentação, seriam mera peça de ficção, havendo fundado risco de haver superestimativas nos serviços.

Primeiramente, **entendo que os instrumentos convocatórios devem indicar previamente um rol exaustivo de locais em que as intervenções serão realizadas e de que forma serão elas serão prioritizadas.**

Trata-se não apenas de medida de controle para **evitar desvios diversos** que podem estar ocorrendo, como o **pagamento de serviços em vias que já se encontravam previamente pavimentadas**, mas também de informação imprescindível para **delimitar o objeto licitado**. (...)

É elemento de **elevada imprevisibilidade** para o licitante saber que **pode ser demandado a realizar serviços de pavimentação em localidades situadas a centenas de quilômetros de sua sede**, incorrendo em **custos de mobilização** de equipamentos extremamente elevados em relação ao quantitativo de serviço demandado, o que **pode encarecer os serviços contratados**, na medida que as construtoras incluirão contingências em suas propostas onerando os cofres públicos em face da indefinição do objeto licitado.

O parcelamento das licitações, reduzindo a abrangência geográfica dos serviços contratados, como preconizado pela unidade técnica, teria o condão de eliminar os riscos elencados acima, além de ampliar a competitividade dos certames. (...)

Portanto, sugiro ao relator avaliar, por ocasião do julgamento de mérito deste processo, a expedição de determinação à Codevasf para que, **previamente à realização de licitação de serviços de pavimentação por intermédio de atas de registro de preços**, preveja no instrumento convocatório um **rol exaustivo das localidades e vias a serem pavimentadas** e respectivos quantitativos estimados, como forma de trazer previsibilidade aos licitantes

(...)

Outra ponderação que trago ao relator refere-se à **possível escolha de alternativas de pavimentação que são inadequadas, inviáveis ou mais onerosas**. Cito como exemplo os diversos certames licitatórios que preveem a pavimentação em paralelepípedo granítico. A depender da localidade da obra, pode inexistir fornecedor para tal insumo nas imediações, encarecendo demasiadamente os serviços pelas distâncias de transporte do referido material. Assim, **outras alternativas de pavimentação seriam mais adequadas**, tais como o uso de CBUQ (concreto betuminoso usinado à quente), de blocos intertravados de concreto ou o emprego do TSS (tratamento superficial simples) ou TSD (tratamento superficial duplo).

Diante do exposto, sugiro ao relator analisar, por ocasião do julgamento de mérito deste processo, uma nova determinação à Codevasf no sentido de **que a modelagem a ser utilizada na licitação de futuras atas de registro de preços preveja a possibilidade de execução das obras com metodologias alternativas**, com vistas a garantir a escolha da alternativa mais econômica, o que poderia ser realizado mediante o uso da contratação integrada ou semi-integrada, bem como da previsão de itens distintos nas atas de registro de preço, contemplando os diversos tipos de pavimentação

9.3. determinar à (...) (Codevasf), (...), que:

9.3.1. no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência, adote providências para:

9.3.1.1. **definir os critérios técnicos** e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, **comprovar e controlar o enquadramento das vias** indicadas para **intervenção aos padrões de projetos licitados** por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia, conforme indicado no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão;

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na **realização dos ajustes dos projetos executivos das vias** objeto de intervenção aos **padrões de projeto** referidos no subitem antecedente, de modo que **reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades**;

9.3.1.3. **previamente à emissão de ordens de serviço** para cada um dos certames licitatórios relacionados no Anexo I que incluam serviços de pavimentação com paralelepípedo, **realizar pesquisa circunstanciada no mercado local do insumo “paralelepípedo”**, com vistas a garantir que os preços praticados nas atas de registro de preços reflitam a realidade de mercado e a vantajosidade da contratação, renegociando os preços com as empresas contratadas no caso de ser observado que os preços acordados estão superestimados;

9.3.1.4. implementar os controles relacionados às providências determinadas nos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3 retro;

9.3.2. **abstenha-se de autorizar adesões de outros órgãos e entidades da Administração Pública às atas de registro de preços decorrentes dos pregões referenciados no Anexo I** do relatório que acompanha este acórdão até que o Tribunal avalie os resultados das ações de controle que serão implementadas com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos objetos e avaliar a modelagem adotada;

9.3.3. informe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, os resultados conclusivos das providências referidas nos itens 9.3.1 e 9.3.2 retro;

9.4. **autorizar provisoriamente que a Codevasf dê andamento aos pregões referenciados no Anexo I** do relatório e, no caso dos certames já concluídos, celebre novos contratos derivados das atas de registro de preços pactuadas, após a conclusão das providências mencionadas no item 9.3.1 retro;

9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

- 9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações relacionadas no referido Anexo I;
- 9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;
- 9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, **confrontando os quantitativos de serviços executados *in loco* com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços** que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m²;
- 9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;
- 9.5.5. a **regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços**;
- 9.6. dar ciência deste acórdão aos responsáveis.

Acórdão 1170/2022-TCU-Plenário

9.4. **determinar à Codevasf**, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, **que**, no prazo de 30 dias, em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, **inclua, na sistemática** implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, **a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada**, assim como **estudo de necessidade da obra**, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

MUITO OBRIGADO!

Rafael Jardim

@prof.rafaeljardim