



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

THIAGO JOSÉ DE ANDRADE OLIVEIRA

**A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**

FORTALEZA/CE

2014

THIAGO JOSÉ DE ANDRADE OLIVEIRA

**A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA/CE

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- O49u Oliveira, Thiago José de Andrade.
 A utilização do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia / Thiago José de Andrade Oliveira. – 2014.
 57 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
 Área de Concentração: Direito Administrativo.
 Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.
1. Licitação pública - Brasil. 2. Compras (Serviço público). 3. Obras públicas - Brasil. I. Mariano, Cynara Monteiro (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

THIAGO JOSÉ DE ANDRADE OLIVEIRA

**A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a CYNARA MONTEIRO MARIANO (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. EMANUEL DE ABREU PESSOA
Universidade Federal do Ceará (UFC)

EUGÊNIO SAULO DE LIMA CARVALHO
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Vicente e Daisy.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços, regulado pelo Decreto 7.892/13, para obras e serviços de engenharia, fazendo um estudo à luz dos princípios da legalidade e da eficiência. A metodologia empregada inclui pesquisa bibliográfica, com consulta à doutrina especializada, e documental, com análise dos precedentes dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. O Sistema de Registro de Preços constitui ferramenta das mais relevantes à consecução do princípio da eficiência no âmbito das licitações e contratos celebrados pelo Poder Público, sendo, portanto, prejudicial à boa gestão, a exclusão dessa sistemática, no plano abstrato, para obras e serviços de engenharia. O registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. É possível imaginar obras e serviços de engenharia que se enquadrem nesse conceito, licitáveis, portanto, por esta sistemática. Havendo projeto básico padrão, que atenda a mesma demanda em diferentes órgãos ou locais, é possível o uso do SRP. Afora esta hipótese, a inaplicabilidade de registro de preços pode ser ressalvada quando a obra ou o serviço de engenharia for de pequena monta, exigindo baixa complexidade técnica, sendo dispensável, portanto, o projeto básico, a ser substituído por uma descrição completa do objeto. Ou quando a licitação for promovida pela sistemática de registro de preços em razão de contingenciamento orçamentário, utilizando-se do entendimento de que o rol do art. 3º, do Decreto 7.892/13, não é taxativo. Neste último caso, a licitação poderia ser promovida pelo sistema convencional, não o sendo por falta de previsão de dotação orçamentária, exigida pela lei de licitações como condicionante ao lançamento do certame e dispensado na sistemática do registro de preços.

Palavras-chave: Licitação Pública, Sistema de Registro de Preços, Obras e Serviços de Engenharia.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the applicability of the “Price Register System”, regulated by the Decree 7.892/13, for construction works and engineering services, making a study of the principles of legality and efficiency. The methodology used includes literature search, consulting the specialized doctrine, and documentary, analyzing the precedents of higher courts and the TCU. The Price Register System is the most important tool to achieve the principle of efficiency in the context of licitations and contracts concluded by the Government, therefore, the exclusion of this system in the abstract, for construction works and services engineering is prejudicial to good management. The price register should be used for standard objects with the same characteristics, which is the variable quantity. It is possible to imagine construction works and engineering services that fit this concept, licitable therefore by the registration pricing. Thus, with standard basic design that meets the same demand in different organs or sites, it is possible to use SRP. Aside from this hypothesis, the inapplicability of price register can be except where the construction work or service engineering is a minor, requiring low technical complexity, being expendable, so the basic design, to be replaced by a complete description of the object. Or when the licitation is promoted by systematic of the prices register due to budget contingency, using the understanding that the role of art. 3 of Decree 7.892/13, is not exhaustive. In the latter case, the licitation could be promoted by the conventional system is not for lack of forecast budget allocation, required by the licitation act as a condition to the launch of the contest and waived in the systematic of the price register.

Keywords: Licitacion, Price System Register, Construction and Engineering Services System.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
AGU	Advocacia Geral da União
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CJU	Consultoria Jurídica da União
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
IBRAOP	Instituto Brasileiro de Auditorias de Obras Públicas
IRP	Intenção de Registro de Preços
Nº	Número
OT	Orientação Técnica
p.	Página
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SICRO	Sistema de Custos Rodoviários
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCPO	Tabelas de Composição de Preços para Orçamentos
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 LICITAÇÕES PÚBLICAS	12
2.1 Conceito	12
2.2 Princípios	13
<i>2.2.1 Princípio da Isonomia</i>	14
<i>2.2.2 Princípio da Eficiência</i>	14
<i>2.2.3 Princípio da Legalidade</i>	15
<i>2.2.4 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório</i>	15
<i>2.2.5 Princípio da Moralidade</i>	15
<i>2.2.6 Princípio da Publicidade</i>	16
<i>2.2.7 Princípio da Competitividade</i>	16
<i>2.2.8 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade</i>	16
<i>2.2.9 Princípio do Julgamento Objetivo</i>	17
2.3 Contratação Direta	17
2.4 Modalidades de Licitação Pública	18
<i>2.4.1 Concorrência</i>	19
<i>2.4.2 Tomada de Preços</i>	19
<i>2.4.3 Convite</i>	19
<i>2.4.4 Leilão</i>	20
<i>2.4.5 Concurso</i>	20
<i>2.4.6 Pregão</i>	20
<i>2.4.7 Regime Diferenciado de Contratações (RDC)</i>	21
2.5 Tipos de Licitação	21
2.6 Procedimentos	22

3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	25
3.1 Conceito.....	25
3.2 Das hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços.....	26
3.3 Vantagens de utilização do Sistema de Registro de Preços.....	27
3.4 O procedimento e os protagonistas do SRP.....	29
4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NO ÂMBITO DE APLICABILIDADE DO DECRETO 7.892/13.....	31
4.1 Conceito de obras e serviços de engenharia.....	31
4.2 A modalidade licitatória cabível para registrar preços de obras e serviços de engenharia.....	32
4.3 O Projeto Básico.....	35
4.4 A possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.....	39
4.4.1 Parcelamento das obras e serviços.....	43
4.5 Estudo de Casos.....	44
4.5.1 Caso 01.....	44
4.5.2 Caso 02.....	45
4.5.3 Caso 03.....	46
5 CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, veicula exigência de licitação prévia à celebração de contratos administrativos. Trata-se de norma de observância obrigatória para o legislador e para o administrador público, que somente pode ser excepcionada nas hipóteses previstas em lei.

A lei 8.666/93, ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, afirma em seu art. 3º que o procedimento licitatório tem por finalidade manter a isonomia entre os licitantes, selecionar a proposta mais vantajosa à Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

O mesmo art. 3º elenca alguns dos princípios que devem reger as licitações públicas, aos quais deve-se somar, dentre outros, o princípio da eficiência, erigido ao status de princípio constitucional após a vigência da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Há, entretanto, tese bastante difundida de que a licitação constitui um entrave à Administração Pública, conduzindo-a a celebração de contratos administrativos desvantajosos, que não atendem, portanto, ao princípio constitucional da eficiência. De fato, vários procedimentos precisam ser revistos, diminuindo-se as formalidades, contudo, não é a licitação a responsável por contratos ruins, mas sim a má condução do processo licitatório, principalmente em sua fase interna.

Um dos aspectos que pode ser apontado como responsável por reforçar esta percepção do senso comum de que as licitações prejudicam a administração da coisa pública é a demora na condução dos procedimentos licitatórios, o que muitas das vezes irá implicar em atraso nas tomadas de decisões dos gestores, prejudicando, desta forma, o interesse público.

O legislador apresenta no art. 15, II, da lei 8.666/93, uma solução para este problema ao prever que as contratações da Administração Pública podem se dar por intermédio do Sistema de Registro de Preços (SRP), conceituado como um conjunto de procedimentos adotados pelo Poder Público para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimentos de bens, constituindo-se em uma ferramenta de gerenciamento de contratos à disposição do administrador público que, ao realizar licitação segundo esta sistemática, tem a possibilidade de diferir o momento da contratação por até um ano após o início da vigência da ata.

O Sistema de Registro de Preços distingue-se da sistemática tradicional de licitação por realizar prévia seleção de fornecedores para atender necessidades futuras, que podem ou não vir a ocorrer. Em ocorrendo, a Administração somente precisará convocar o

fornecedor para prestar o serviço ou entregar o material, procedendo contratação em tempo mínimo. Caso a demanda não venha a surgir, não se obriga a contratar com aquele que registrou o preço. A recíproca não é verdadeira, pois aquele que registrou o preço deverá firmar o contrato, sob pena de sofrer as sanções legais, se a Administração necessitar do produto ou serviço.

Ocorre que as hipóteses de cabimento do registro de preços sempre geraram, e geram até hoje, discussões doutrinárias e jurisprudenciais. A primeira delas, já superada, dizia respeito à possibilidade de utilização do SRP também para serviços, haja vista que o art. 15 da lei 8.666/93 aludia apenas ao termo “compras”, silenciando quanto aos serviços. A matéria encontra-se hoje pacificada, haja vista expressa previsão na lei 10.520/02, que regula a modalidade de licitação pregão, e no Decreto 7.892/13, que disciplina o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal.

Uma segunda discussão, esta ainda pendente de solução, diz respeito ao emprego do registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia. Há entendimentos divergentes na doutrina e na jurisprudência, principalmente do TCU, ora para admitir o uso do SRP, ora para negar esta possibilidade.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por finalidade, portanto, analisar a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia no âmbito de aplicabilidade do Decreto Federal 7.892/13, fazendo um estudo das normas e princípios que regem a matéria, apreciando, ao final, alguns casos concretos.

A limitação do tema ao universo de abrangência do Decreto Federal 7.892/13 se dá uma vez que para o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), esta possibilidade já foi reconhecida, conforme modificação implementada pelo Decreto 8.080/13 ao Decreto 7.581/11.

No primeiro capítulo será feita uma abordagem ampla acerca das licitações públicas, trazendo conceitos importantes à compreensão do tema, tais como os princípios norteadores do processo licitatório, as hipóteses de contratação direta, os tipos e modalidades de licitação e as fases do procedimento.

Já no segundo capítulo, aprofundando mais o estudo, será traçado um panorama geral do Sistema de Registro de Preços, abordando aspectos como o conceito e a legislação aplicável, as hipóteses de cabimento, as vantagens na utilização e o *iter* procedimental a ser observado por cada um de seus protagonistas.

Por fim, no terceiro capítulo, far-se-á uma análise dos fatores determinantes à utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, verificando os pontos fortes dessa prática e os aspectos limitadores. O capítulo se iniciará com o conceito de

obras e serviços de engenharia para fins de licitação, passando-se, a seguir, ao estudo da modalidade licitatória cabível para contratações desse tipo. Em seguida, será abordado o conceito e as especificidades do projeto básico para obras e serviços de engenharia, discutindo, ainda, o parcelamento das licitações. Após, em tópico conclusivo, feitas todas as considerações preliminares necessárias, verificar-se-á a possibilidade de utilização do SRP para obras e serviços de engenharia. Ao final, trataremos de alguns casos concretos em que foi realizado o registro de preços, verificando a legalidade do procedimento à luz do ordenamento jurídico vigente.

2 LICITAÇÕES PÚBLICAS

2.1 Conceito

Toda atividade conduzida pela Administração Pública rege-se segundo o binômio limitações e prerrogativas. Assim, se de um lado o Poder Público é dotado de poderes que lhe conferem prerrogativas especiais que o colocam em posição de superioridade em relação a particulares, de outro, se sujeita a limitações mais rigorosas que às incidentes sobre aqueles. Tudo em homenagem à supremacia do interesse público.

Dentre as limitações a que se sujeita o Estado, destaca-se a obrigatoriedade de licitação prévia às suas contratações, salvo exceções estabelecidas em lei, conforme se verifica do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Nesse contexto, pode-se conceituar licitação como um procedimento administrativo, em regra, obrigatório, por meio do qual um ente público, objetivando a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, realiza suas contratações, primando pela isonomia dos licitantes.

O Tribunal de Contas da União (2010, p. 19), de forma semelhante, conceitua licitação como “procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”. Mais a frente, esclarece que tal procedimento:

Objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Importante observar, em que pese tratar-se de uma limitação, que a licitação não é um fim em si mesmo, ela visa a realização de um contrato administrativo e, em última análise, à satisfação do interesse público. Assim, não deve se apegar a formalismos exagerados que contribuem para a burocratização do Estado. Deve-se ter em mente que a eficiência é também um princípio constitucional, cabendo aos agentes administrativos responsáveis pela condução do processo licitatório a sua observância neste mister.

Niebuhr (2013, p. 34), de forma bastante sóbria, comenta o assunto:

Pondera-se que as limitações a que se sujeita a Administração Pública, entre as quais se ressalta a obrigatoriedade de realizar licitação pública, não objetivam aprisioná-la a formalismos imoderados, sustentando burocracia ineficiente e despropositada. Longe disso, as limitações visam a conferir legitimidade à função administrativa, evitando privilégios pessoais diante do interesse comum à coletividade, tudo para assegurar postura equânime.

O mesmo autor (2013, p. 34) refuta a tese, bastante difundida, de que a licitação constitui um entrave à Administração Pública, conduzindo-a a celebração de contratos administrativos desvantajosos. O autor reconhece que vários procedimentos precisam ser revistos, diminuindo-se as formalidades, deixando claro, entretanto, que não é a licitação a responsável por contratos ruins, mas sim a má condução deste processo licitatório. Editais de licitação mal elaborados, falta de estudo prévio das reais necessidades da Administração, servidores mal preparados, pesquisa de mercado feita de forma inadequada, são exemplos de erros cometidos na condução do processo licitatório e que conduzem à celebração de contratos desvantajosos.

2.2 Princípios

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, enumera cinco princípios básicos que devem nortear a atividade da Administração Pública, são eles, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Em matéria de licitação, a estes princípios agregam-se alguns princípios gerais de direito, como o da razoabilidade e proporcionalidade, e os princípios específicos da matéria, tais como o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório, o da competitividade e o do julgamento objetivo. O art. 3º da lei 8.666/93, lei geral de licitações e contratos, faz menção expressa a alguns desses princípios informadores.

O estudo dos princípios é básico para qualquer tema de direito. Marçal Justen Filho (2001, p. 57), utilizando-se das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, trabalha muito bem o conceito de princípio, afirmando que:

O conceito de princípio foi exaustivamente examinado por Celso Antônio Bandeira de Mello, quando afirmou que é “a disposição expressa ou implícita, de natureza categorial em um sistema, pelo que conforma o sentido das normas implantadas em uma dada ordenação jurídico-positiva”. Deve lembrar-se que a relevância do princípio não reside na sua natureza estrutural, mas nas suas aptidões funcionais. Vale dizer, o princípio é relevante porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas. O princípio é importante não exatamente por ser a 'origem' das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz dele. Quando se identifica o princípio fundamental do ordenamento jurídico, isola-se o sentido que possuem todas as normas dele integrantes.

Quer o autor dizer que as normas surgem em decorrência dos princípios, são seus desdobramentos, devendo o intérprete utilizar-se dos princípios em seu trabalho hermenêutico e de aplicação das normas.

Cumprir notar que nem sempre os princípios estão descritos em normas. Alguns deles estão implícitos no ordenamento jurídico, o que não significa que tais princípios tenham

relevância menor que aqueles expressos em normas. Barroso (2001, p. 149 *apud* BONATTO, 2012, p. 30), aliás, sugere que se supere a tradicional distinção entre norma e princípio. Segundo o autor,

a dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas podem ser enquadradas em duas categorias diversas: as normas-princípios e as normas-disposição. As normas-disposição, também referidas como regras, têm eficácia restritas às situações específicas as quais se dirigem. Já as normas-princípios, ou simplesmente princípios, têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema.

Em se tratando de licitações, a compreensão da matéria e do arcabouço normativo que a disciplina, está intimamente relacionada à compreensão de seus princípios informadores. Sem se ancorar nos princípios, não é possível alcançar a essência da licitação pública, acarretando, muitas das vezes, em uma interpretação equivocada de suas normas. Nos princípios é que se encontra a resposta aos conflitos derivados das licitações.

2.2.1 Princípio da Isonomia

O art. 5^a, *caput*, da CF/88, estabelece o princípio da isonomia ou da igualdade. Da mesma forma, o art. 3^o da lei 8.666/93 determina que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia.

Como é sabido, os contratos administrativos geram benefícios econômicos aos contratados, de forma que para escolher aqueles que desfrutarão de tais benefícios, sem que haja privilégios ou desfavorecimentos, deve a Administração cumprir determinadas formalidades, incorporadas ao próprio procedimento licitatório.

Importante observar que a igualdade que se trata aqui não é a igualdade absoluta, mas a igualdade relativa, podendo o edital da licitação estabelecer distinções entre pessoas e situações, desde que amparado no interesse público.

2.2.2 Princípio da Eficiência

Segundo o princípio da eficiência, inserido no texto constitucional a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, a licitação deve garantir que os contratos dela decorrentes traduzam a escolha da proposta mais vantajosa, tanto em termos econômicos quanto em termos de qualidade.

Para tanto, devem ser revistas muitas das normas que veiculam formalidades excessivas e desnecessárias, que contribuem para o aumento da burocracia e prejudicam a celeridade dos processos licitatórios.

Ressalte-se, entretanto, que a eficiência não pode ser utilizada como justificativa para a desobediência a outros princípios, tais como a legalidade. Os princípios, diferentemente das regras, não se excluem quando em conflito, devendo-se primar pela convivência harmônica entre eles. Assim, não pode o gestor, por exemplo, dispensar uma licitação sem amparo na lei, alegando que tal comportamento prima pela eficiência administrativa.

2.2.3 Princípio da Legalidade

Expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, o referido princípio vincula o Poder Público e os particulares interessados em participar do certame às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.

Há de se destacar que, em matéria de Direito Administrativo, esse princípio adquire uma feição diferente para particulares e gestores públicos na exata medida em que para os primeiros, a legalidade significa a possibilidade de fazer tudo o que a lei não proíbe, já para os segundos, a legalidade consiste em fazer apenas aquilo que a lei permite.

2.2.4 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

A Administração Pública, sempre que pretende realizar uma licitação, o faz por intermédio de um edital ou de uma carta-convite, trata-se do instrumento convocatório da licitação, também chamado de “lei da licitação”. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui dois aspectos importantes, de um lado vincula a Administração, que fica obrigada a exigir somente o que fora proposto no instrumento convocatório, por outro, baliza os licitantes, que por meio do edital ou da carta-convite conhecem as obrigações a que estarão sujeitos caso vençam o certame.

2.2.5 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade, estampado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, deve balizar não apenas o procedimento licitatório, mas toda atividade administrativa. Um forte indicativo do atendimento a este princípio é a satisfação do interesse público. Regra geral, o agente público que pauta suas condutas com foco no interesse público está, também, agindo de forma moralmente correta.

A lei 9.784/99, que regula o Processo Administrativo na esfera federal, faz referência expressa a este princípio no *caput* do art. 2º, estabelecendo no parágrafo único, inciso IV, aspectos da moralidade administrativa, tais como atuação segundo os padrões éticos

de probidade, decoro e boa-fé. Di Pietro (2013, p. 79) alerta que “embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato”.

Interessante notar que com o advento da lei nº 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, o princípio da moralidade passou a ter um conteúdo mais concreto. A lei determina em seu art. 5º que os agentes públicos devem velar pela estrita observância a este princípio, havendo, inclusive, previsão no art. 11 de que os atos que atentem contra ele configuram ato de improbidade administrativa, ensejando a aplicação das sanções previstas em lei.

2.2.6 Princípio da Publicidade

Outro princípio constitucional que rege a Administração Pública, a publicidade tem importância destacada em matéria de licitações, posto que possibilita o amplo acesso a todos os interessados, primando pela competição. Ademais, a publicidade permite o controle dos atos praticados pelos agentes públicos.

O legislador teve o cuidado de deixar clara a necessidade de que todos os atos praticados no processo licitatório fossem públicos, estabelecendo no art. 3º, §3º, da lei 8.666/93 que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

2.2.7 Princípio da Competitividade

Conforme já fora exposto, a licitação tem como uma de suas finalidades a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Para atingir tal objetivo, deve o Poder Público buscar sempre o maior número de competidores interessados no certame. Assim, terá condições de, respeitada a isonomia, obter a melhor proposta.

Um aspecto importante que decorre deste princípio é a vedação ao estabelecimento, no instrumento convocatório, de exigências, distinções ou preferências descabidas, que frustrem o caráter competitivo da licitação.

2.2.8 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Tais princípios, não obstante a inexistência de previsão expressa no texto da lei 8.666/93, são de suma importância para a condução de um processo licitatório regular. A lei 9.784/99 elenca a proporcionalidade e a razoabilidade como princípios balizadores da

atividade administrativa, na qual se inclui a licitação pública. Deve o administrador pautar suas condutas, principalmente aquelas do plano discricionário, sopesando os meios e os fins, com fito de atender sempre o interesse público. É em respeito a esse princípio que se exclui do processo licitatório o excesso de formalismo.

2.2.9 Princípio do Julgamento Objetivo

O princípio do julgamento objetivo está intimamente relacionado ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da impessoalidade. O Administrador, ao elaborar o edital ou a carta-convite, deve estabelecer parâmetros de julgamento objetivos, claros, livres de qualquer subjetividade.

Filho (2001, p. 70), ao comentar sobre este princípio, pondera que:

a “vantajosidade” da proposta deve ser apurada segundo um julgamento objetivo. O ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores. O julgamento das propostas subordina-se obrigatoriamente àqueles critérios.

2.3 Contratação direta

Conforme dito alhures, a Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de realização das licitações, sendo a contratação direta uma exceção. Esta regra baliza não só o administrador público, mas também o legislador, que não pode inverter esta regra, alargando em demasia as hipóteses de contratação direta, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por ofensa à regra inserta no art. 37, XXI, da Carta Magna.

A contratação direta pode se dar por inexigibilidade ou dispensa de licitação. A lei 8.666/93 elenca em seus artigos 17, 24 e 25 os casos em que é cabível a exceção à regra da licitação e que é possível a contratação direta, seja por dispensa, seja por inexigibilidade.

A inexigibilidade ocorre quando a licitação é inviável por impossibilidade de competição. Ora, se não há competição, não se pode exigir a realização da licitação. O art. 25 elenca, em rol meramente exemplificativo, algumas hipóteses em que se configura a inexigibilidade:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

- II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
- III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Registre-se, mais uma vez, que este rol não é taxativo. Havendo hipóteses em que a competição seja impossível, ainda que não haja enquadramento nas situações estabelecidas nos incisos acima, será possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Nos casos de dispensa, por sua vez, a competição é viável, mas, em decorrência do interesse público, o legislador elencou, desta feita em rol taxativo, hipóteses em que a licitação seria dispensada ou dispensável.

Segundo Niebuhr (2013, p.117), a diferença entre os dois institutos reside no fato de que na licitação dispensada “a licitação pública já foi efetivamente afastada pelo legislador, em virtude do que a competência do agente administrativo é vinculada, cabendo-lhe, diante de uma das figuras contratuais enunciadas, apenas reconhecer a dispensa”. Já na licitação dispensável, “a dispensa ainda não foi ultimada, depende da avaliação do agente administrativo, que, diante de uma das hipóteses prescritas nos incisos do art. 24, deve analisar se a licitação pública realmente produz ou não gravame ao interesse público, retratando competência discricionária”.

A licitação dispensada encontra fundamento legal no artigo 17, incisos I e II, da lei 8.666/93, que regulam a alienação de bens móveis e imóveis pela Administração Pública. Já as hipóteses de licitação dispensável estão elencadas em trinta e três incisos do artigo 24, os quais Di Pietro (2014, p. 398) divide em quatro categorias: dispensa em razão do valor, de situações excepcionais, do objeto ou da pessoa.

2.4 Modalidades de Licitação Pública

O legislador pátrio, ao pensar o procedimento licitatório, considerou que a Administração Pública realiza contratos cuja complexidade e importância variam bastante. Neste contexto, criou, por meio das modalidades licitatórias, procedimentos diferenciados, com ritos e formalidades próprias para cada tipo de contrato, ou seja, formas específicas de se conduzir uma licitação, segundo critérios estabelecidos em lei.

As modalidades de licitação estão, atualmente, reguladas em três leis: as modalidades convencionais estabelecidas na 8.666/93, Concorrência, Tomada de Preço, Convite,

Concurso e Leilão; o Pregão, instituído pela lei 10.520/02; e, mais recentemente, o Regime Diferenciado de Contratações, o RDC, criado pela lei 12.462/11.

2.4.1 Concorrência

A Concorrência, destinada a contratos mais complexos e de maior custo, é a modalidade licitatória em que há maior rigor formal e maiores exigências, a fim de cercar a Administração de um máximo de cautelas. É obrigatória para contratos de obras e serviços de engenharia cujos valores estimados de contratação sejam superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); para outras compras e serviços acima de 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); em compras e alienações de bens imóveis; em licitações internacionais; e em licitações para concessão de serviços públicos. Não obstante a obrigatoriedade nestes casos, por força do que dispõe o art. 23, §4º, da lei 8.666/93, a Concorrência é cabível em qualquer licitação, salvo nos processos licitatórios conduzidos pela Administração Direta Federal para aquisição de bens e serviços comuns, posto que nestes casos é obrigatória a utilização do pregão, conforme estabelecido no *caput* do artigo 4º do Decreto Federal 5.450/05.

2.4.2 Tomada de Preços

A Tomada de Preços, cujos contratos dela decorrentes, segundo o legislador, possuem relevância mediana, deve ser utilizada para contratos de obras e serviços de engenharia cujos valores estimados de contratação estejam entre R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); para outras compras e serviços, entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Pode ser utilizada, ainda, sempre que for cabível a modalidade Convite e em casos específicos de licitação internacional.

2.4.3 Convite

O Convite é a modalidade licitatória com menos formalidades sendo, portanto, destinada a contratos de menor vulto. Para obras e serviços de engenharia, o valor do contrato não pode ser superior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para os demais contratos R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Quanto ao Convite, interessante a discussão levantada por Niebuhr (2013, p. 218) quanto a sua constitucionalidade. Alega o autor que a não obrigatoriedade da publicação do instrumento convocatório enseja ofensa grave ao princípio da publicidade, dando azo à corrupção e à imoralidade. Ademais, sugere que o fato de três preten-

os interessados no objeto da licitação receberem a carta-convite em seus estabelecimentos violaria, também, o princípio da isonomia, já que outros interessados não teriam as mesmas condições de tomar conhecimento do procedimento. Afirma, ainda, que:

O convite poderia até ser qualificado como espécie de licitação, todavia não licitação pública, haja vista as irrecusáveis restrições quanto à possibilidade de participação de terceiros não convidados. Tanto assim, como noticia Roberto Dromi, na Argentina a modalidade de licitação equivalente ao convite brasileiro é denominada de *licitación privada* (NIEBUHR, 2013, p. 219).

2.4.4 Leilão

O Leilão destina-se à venda de bens móveis até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Pode, ainda, ser empregado para a alienação de bens imóveis, conforme previsto no art. 19 da lei 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

2.4.5 Concurso

O Concurso, segundo o artigo 22, §4º, da lei 8.666/93, é “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital”.

2.4.6 Pregão

O Pregão, de larga utilização pela Administração Pública na atualidade, foi instituído pela lei 10.520/02 e surgiu como uma evolução às modalidades licitatórias tradicionais, já que simplifica o procedimento, tornando-o mais célere.

Segundo a citada lei, o pregão deve ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado. Observe-se que o valor da contratação não é parâmetro para definir sua aplicabilidade. Assim, sendo o objeto da licitação bem ou serviço comum, é cabível o pregão, independentemente do custo do contrato.

Na trilha das lições de Niebuhr (2013, p. 202), é importante esclarecer que o termo comum não se confunde com simples, sendo equivocado o entendimento neste sentido. Segundo o autor, “tem havido grande confusão entre os termos. São várias as decisões em que os tribunais, especialmente o Tribunal de Contas da União, consideram ou cabível ou incabível

vel a modalidade pregão em razão da ausência de complexidade ou da complexidade do objeto da licitação”.

O Pregão, que por força do que prescreve o *caput* do art. 4º do Decreto Federal nº 5.450/05 é obrigatório para os órgãos da Administração Direta Federal, pode se desenvolver de forma presencial ou eletrônica.

2.4.7 Regime Diferenciado de Contratações (RDC)

O RDC foi instituído pela lei 12.462/11 para se aplicar, exclusivamente, às licitações e contratos necessários à realização:

- I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e
- II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

Assim, o RDC deveria ter vigência temporária, devendo ser extinto após a ocorrência dos eventos citados acima. Ocorre, entretanto, que a citada lei foi posteriormente alterada para incluir no rol de hipóteses de incidência as licitações e contratos referentes às ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.

2.5 Tipos de Licitação

Os tipos de licitação constituem critérios de julgamento por intermédio dos quais a Comissão de Licitação irá classificar as propostas apresentadas pelas licitantes. Trata-se de reflexo do princípio do julgamento objetivo. O artigo 45 da lei 8.666/93 estabelece:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

- I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

- II - a de melhor técnica;
- III - a de técnica e preço.
- IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Mais a frente, no §5º, veicula expressa vedação à utilização de outros tipos de licitação não previstos no artigo 45. Ou seja, “a enumeração do art. 45 é de *numerus clausus*. O ato convocatório não poderá criar novo tipo de licitação, que não se subsuma ao referido elenco” (FILHO, 2001, p. 454).

No caso de empate entre as propostas, a própria lei define a solução, tendo sido eleito o critério da sorte, por meio de sorteio, para definição do vencedor do certame, sendo proibida a utilização de outro critério.

2.6 Procedimentos

Conforme estudado acima, cada modalidade licitatória possui procedimentos e formalidades próprias, que as diferenciam umas das outras, entretanto, é possível verificar uma regra geral, aplicável a todas as modalidades. No presente tópico, pretendemos, em uma análise perfunctória, apresentar os procedimentos comuns a todas as modalidades, sendo desnecessário o esmiuçamento por não se constituir no objeto central do trabalho.

Basicamente, todas as licitações se desenvolvem em duas fases, uma interna e outra externa. Na fase interna, a Administração irá realizar todos os atos necessários ao lançamento da licitação. Assim, encontram-se abarcados por esta fase todos os atos referentes ao estudo prévio das necessidades administrativas, a realização da pesquisa de mercado para aferir o custo médio do contrato, a confecção de projetos básicos e executivos, se for o caso, a elaboração do instrumento convocatório e a aprovação jurídica.

Esta fase interna deve fornecer todos os dados e elementos técnicos necessários e suficientes para a elaboração do instrumento convocatório da licitação, que é o documento que encerra a primeira fase, possibilitando que se estabeleça a qualificação técnica operacional e profissional dos futuros licitantes, sua capacidade operacional financeira, além de todos os outros requisitos para a habilitação no pleito, bem como as regras que dizem respeito ao julgamento das propostas que serão apresentadas e as regras do contrato a ser firmado com o vencedor do certame.

Bonato (2012, p. 54), tratando da importância da fase interna para o sucesso da licitação, ensina:

A fase interna é fundamental para que a Administração tenha sucesso em suas contratações, pois de um mal elaborado instrumento convocatório, pode se chegar a um

resultado que acarrete uma contratação que, via de regra, não atinja o objetivo ideal, trazendo transtornos para a Administração e para a empresa contratada, então, prejudicial ao interesse público.

Estando o instrumento convocatório em situação regular, deve se dar a ele a publicidade devida, inaugurando, portanto, a fase externa da licitação, momento em que eventuais interessados tomarão conhecimento dos detalhes do certame e da futura contratação. A forma como se dará esta publicidade varia de modalidade para modalidade, mas, em regra, inclui a publicação em Diário Oficial e em jornais diários. Os prazos mínimos entre a data da publicação e a licitação variam conforme a modalidade. É neste prazo que os licitantes podem impugnar o instrumento convocatório ou solicitar esclarecimentos acerca do mesmo. Cabe destacar discussão já trazida à baila quanto a constitucionalidade do Convite, em que a publicidade é bastante restrita.

No dia agendado para a ocorrência da licitação desenvolver-se-ão duas fases em sequência, a fase de habilitação e a fase de julgamento das propostas. A sequência em que essas fases ocorrem varia entre as modalidades, havendo, em algumas delas, a possibilidade de recurso entre as fases.

Nas modalidades tradicionais da lei 8.666/93, temos inicialmente a fase de habilitação, que consiste na verificação das condições dos licitantes em contratar com a Administração. Segundo a lei,

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Após a fase de habilitação, é concedida aos licitantes a oportunidade para que apresentem intenção de recurso. Caso algum licitante exerça este direito, é dado a ele o prazo para interposição das razões recursais, findo o qual faculta-se aos demais licitantes prazo para apresentação de contrarrazões. Julgado o recurso, ou no caso de não havê-lo, segue-se a fase de julgamento das propostas, no qual se verificará a compatibilidade das mesmas com os termos do edital, se fará a aceitação das propostas e sua classificação, segundo o critério de julgamento definido no instrumento convocatório.

No pregão e no RDC há uma inversão dessas fases. Primeiramente faz-se o julgamento das propostas e depois a habilitação da empresa vencedora. Tal mudança implica em maior celeridade ao procedimento, posto que a Administração não precisará verificar os do-

cumentos de habilitação de todos os participantes, mas somente daquele que apresentar proposta mais vantajosa.

Uma segunda diferença entre essas novas modalidades e as modalidades tradicionais reside na inserção de uma fase de lances após a apresentação das propostas. Nas modalidades da lei 8.666/93, as propostas são inalteráveis, ou seja, vencerá a disputa a licitante que, sem conhecer as propostas das demais, consignar a proposta mais vantajosa. No Pregão e no RDC, após a apresentação das propostas, segue-se uma fase de disputa entre as licitantes, em que lhes é permitido formular lances no intuito de vencer a licitação. Tal sistemática, não obstante a possibilidade de implicar em propostas cujos preços sejam inexequíveis, o que enseja maior atenção dos agentes responsáveis pela condução do processo, garante à Administração propostas, muitas das vezes, bem mais vantajosas do que as que conseguiria com licitações promovidas nas modalidades tradicionais.

Por fim, uma terceira diferença ocorre quanto a possibilidade de recursos. Na sistemática da lei 8.666/93, o recurso é cabível tanto após a fase de habilitação quanto após a fase de julgamento das propostas. No procedimento do pregão e do RDC, a fase recursal se dá em um único momento, após a habilitação do licitante vencedor, dando mais agilidade à licitação.

Após as fases de habilitação e julgamento das propostas, têm início as fases de homologação e adjudicação do procedimento licitatório. Bonnato (2012, p. 69), explica a finalidade destas fases:

Homologar é atestar a legalidade dos procedimentos. A Administração realiza uma análise retrospectiva de todo o procedimento (desde o edital, impugnações disputa, julgamentos, etc.), para efetivar a homologação do certame, que é realizada pela autoridade competente, aquela que autorizou a realização da licitação.

Após homologar, passa-se à última etapa, a adjudicação. Lembrando que a doutrina se divide quanto a ordem entre homologação e adjudicação, uma vez que o art. 38, VII, traz a adjudicação como anterior à homologação, e no art. 43, VII, a ordem se inverte.

Já a fase de adjudicação consiste na entrega do objeto licitado ao vencedor da licitação. Cumpre observar que, por força do princípio da adjudicação compulsória, a Administração, em que pese não ser obrigada a contratar, caso o venha a fazer, deve fazê-lo com aquele que venceu a licitação.

3 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

3.1 Conceito

O Registro de Preços possui previsão legal no art. 15, II, da lei 8.666/93 devendo, por força do que prescreve o §3º do mesmo artigo, ser regulamentado por decreto. No âmbito da Administração Pública Federal, a matéria encontra-se, atualmente, regulada no Decreto 7.892, de 22 de janeiro de 2013, recém-alterado pelo Decreto 8.250, de 23 de maio de 2014. O SRP destinado especificamente ao RDC possui regulamentação própria, conforme Decreto 7.581/11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, caso tenham interesse em utilizar o sistema de registro de preços, devem editar regulamentos próprios.

O Sistema de Registro de Preços, segundo conceito adotado pelo TCU (2010, p. 242), consiste em “conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimentos de bens”.

Jacoby Fernandes (2013, p. 29), por sua vez, define o SRP como “um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.

Marçal Justen Filho (2001, p. 151), ao dispor sobre o assunto, sugere que a compreensão do sistema de registro de preços deve, necessariamente, passar pela comparação com a sistemática comum de aquisições:

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório).

Na mesma linha de raciocínio é a doutrina de Niebuhr (2013, p. 593) que, ao explicar a matéria, traça um paralelo entre o processo de contratação comum e aquele empreendido pela sistemática do registro de preços. Aduz o autor que:

Em processo de contratação comum, que não se refere a registro de preços, a Administração define o que e em que quantidade pretende contratar e os licitantes oferecem propostas, que abrangem, em regra, toda a quantidade visada. O licitante vencedor da disputa, depois de concluído o procedimento, é convocado pela Administração para firmar contrato. Com o contrato, o licitante obriga-se a prestar os bens por ele ofertados em licitação, e a Administração obriga-se a recebê-los todos e pagar por eles.

Em seguida, passa o doutrinador a apontar as principais diferenças existentes no

SRP. A primeira delas está relacionada ao lance a ser dado pelos licitantes, que deve se referir à unidade do objeto licitado e não a todo quantitativo. A segunda diferença reside na inexistência de contrato imediato, o vencedor não é convocado para assinar um contrato com a Administração, mas sim uma ata de registro de preços, a qual pode ou não gerar contratações.

O Sistema de Registro de Preços, portanto, não é modalidade licitação, conforme já se verificou acima, mas sim uma forma pela qual a Administração gerencia suas contratações. Observa-se, inclusive, que o registro de preços deve ser viabilizado por intermédio de processo licitatório, realizado nas modalidades concorrência, pregão ou RDC, conforme se apreende do art. 15, §3º, I, da lei 8.666/93 c/c art. 11 da lei 10.520/02 c/c art. 29, III, da lei 12.462/11.

3.2 Das hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços

A intenção inicial do legislador ao prever a possibilidade de implementar o registro de preços era de que ele fosse utilizado somente para compras, conforme exegese do *caput* do art. 15 da lei 8.666/93. Posteriormente, verificando-se que esta sistemática não era incompatível com outros objetos e sendo as vantagens de sua utilização tão amplas, passou-se a haver expressa permissão de sua utilização também para serviços.

A lei 10.520/02, que regula a modalidade de licitação pregão, assim como o Decreto 7.892/13, que disciplina o Sistema de Registro de Preços, expressamente admitem a utilização do SRP para contratação de serviços e aquisição de bens.

“O registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. A ideia é que o fornecedor registre o preço de uma unidade, dispondo-se a executar várias delas, de acordo com as demandas da Administração” (NIEBUHR, p 601). Assim, desde que as contratações pretendidas pela Administração, sejam elas compras ou serviços, se enquadrem nesse conceito, é possível a utilização do SRP. A questão quanto a sua utilização também para obras e serviços de engenharia ainda é polêmica e gera discussões doutrinárias e jurisprudenciais. O assunto será retomado no capítulo seguinte.

Superado este primeiro ponto, cabe citar o art. 3º do Decreto 7.892/13, que elenca as hipóteses em que o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado. Reza o dispositivo:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

- II - 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;
- III - 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
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O rol acima, conforme explica Jacoby Fernandes (2013, p. 277), é meramente exemplificativo, referindo-se às hipóteses em que o SRP será mais frequentemente utilizado. Também neste sentido é o Parecer nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU, que admite o uso do registro de preços para situações de contingenciamento orçamentário.

Contingenciamento orçamentário, segundo conceito da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), é

Procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro.

No final do ano, tendo o governo verificado que o montante contingenciado foi superior ao necessário, passa a descentralizar estes recursos aos diversos órgãos, que pouco tempo têm, portanto, para conduzir os processos licitatórios devidos, uma vez que tais recursos são obrigatoriamente recolhidos ao término do exercício financeiro.

Desta feita, a fim de que o órgão contemplado não gaste de forma indevida tais recursos e primando pelo princípio da eficiência e da economicidade, entende a AGU que ele poderia, anteriormente, conduzir procedimento licitatório na sistemática de registro de preços para, quando do descontingenciamento orçamentário, já estar em condições de empenhar os recursos recebidos.

Observe-se que a licitação promovida pelo SRP amparada nesta justificativa poderia se dar segundo o sistema convencional, só não o sendo por não restar atendida a regra do art. 7º, §2º, III, da lei 8.666/93, que exige a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes. No Sistema de Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária é dispensada, possibilitando a condução do certame.

3.3 Vantagens de utilização do Sistema de Registro de Preços

Segundo Di Pietro (2014, p. 444), “o objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação”. E é justamente essa a grande vantagem dessa sistemática. A Administração, em procedimento

interno, verifica quais serão suas demandas em termos de compras e serviços, realiza procedimento licitatório para registrar os preços de que necessita e durante o período de um ano poderá efetivar, ou não, as contratações decorrentes dos preços registrados em ata, sem que necessite, a cada novo contrato, realizar um procedimento licitatório. Isto possibilita, além de rapidez nas contratações, uma diminuição no número de licitações e, conseqüentemente, nos custos de realização das mesmas.

Conforme já fora explorado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, erigiu a eficiência ao status de princípio constitucional que deve, pois, ser observado por toda a Administração Pública. Não se trata de exigência meramente teórica, ideal, mas que impõe medidas práticas para sua implementação. E a própria sociedade exige que o Estado aja de forma eficiente na busca do interesse público. Nesse contexto, sabendo que procedimentos licitatórios são deveras demorados, o registro de preços surge como opção ao administrador para que empreenda suas contratações de forma mais rápida e oportuna, agindo, dessa forma, de maneira mais eficiente.

Outra grande vantagem na utilização do Sistema de Registro de Preços diz respeito à facilitação da logística dos órgãos públicos, posto que poderão operar com estoques mínimos. Imagine-se, por exemplo, que determinado órgão da Administração Pública possua uma demanda anual de duas mil resmas de papel. Possivelmente, o órgão não terá condições de estocar todo este quantitativo em suas instalações. Com o registro de preços, ele pode trabalhar com um estoque mínimo de, por exemplo, três meses e ir realizando novas aquisições à medida que as resmas forem sendo utilizadas. A redução de custos é inegável.

Ademais, não obstante possa prever a utilização de determinado bem ou serviço, a Administração não tem, de antemão, como verificar em que momento e em que quantidade os demandará. Caso tivesse de esperar surgir tais demandas para iniciar o processo licitatório para aquisição, os transtornos decorrentes seriam muito grandes. Com o registro de preços, bens e serviços que não são usuais no órgão público podem ser previstos e terem seus preços registrados em ata. É importante esclarecer que somente existe tal vantagem por ser a ata de registro de preços um documento que não vincula a Administração a celebrar o contrato. Assim, contrata-se apenas se for necessário e na quantidade necessária.

Por fim, cabe mencionar a regra inserta no art. 7º, §2º, III, da lei 8.666/93, que exige que obras e serviços somente sejam licitados se houver recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes. Ocorre, muitas das vezes, que os órgãos públicos são surpreendidos com a descentralização de determinados recursos, dos quais a maioria possui exíguo prazo para empenho da despesa. Em outras situações, por uma questão

de política de governo e de administração, a sistemática de descentralização de recursos não se dá em parcela única, logo no início do exercício financeiro, mas de forma parcelada ao longo do ano. Assim, ter que aguardar a chegada do crédito para poder iniciar a licitação seria um entrave à boa administração. Na sistemática do registro de preços, por força do que dispõe art. 7º, §2º, do Decreto 7.892/13, a indicação da dotação orçamentária é diferida para o momento da contratação. Há, com isso, mais rapidez nas contratações.

3.4 O procedimento e os protagonistas do SRP

Conforme já fora acima mencionado, uma das hipóteses de cabimento do registro de preços é quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade. Por exemplo, um determinado órgão decide promover licitação para adquirir canetas, caso esta licitação seja realizada pelo sistema de registro de preços, outros órgãos, que também tenham interesse em adquirir canetas, poderão, respeitados os limites e regras estabelecidos no decreto 7.892/13, contratar com o vencedor daquele certame, sem que necessite realizar uma licitação própria. Trata-se, mais uma vez, de reflexo do princípio da eficiência.

O procedimento a ser seguido para a efetivação desse registro de preços é muito bem apresentado por Di Pietro (2014, p. 448):

Resumidamente, pode-se dizer que no SRP o procedimento é o seguinte: o órgão gerenciador divulga sua intenção de efetuar o registro de preços; os órgãos participantes manifestam sua concordância, indicando sua estimativa de demanda e cronograma de contratações; o órgão gerenciador consolida tais informações; o mesmo órgão gerenciador faz pesquisa de mercado para verificação do valor estimado da licitação; a seguir, realiza o procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão; terminada a licitação, o órgão gerenciador elabora a ata de registro de preços e convoca os fornecedores classificados para assina-la, ficando os mesmos obrigados a firmar o instrumento de contratação.

Conforme se observa, o registro de preços deve ser precedido de licitação na modalidade concorrência ou pregão. Ainda que não tenha sido citado pela autora, o registro de preços é cabível, também, no RDC. Ora, deve-se salientar que o pregão, no âmbito da Administração Pública Federal, é de utilização obrigatória para bens e serviços comuns. Assim, caso os preços a serem registrados se refiram a bens e serviços de natureza comum, deve-se utilizar o pregão. Caso contrário deve-se utilizar a concorrência. Tal observação, embora pareça óbvia, é deveras importante, haja vista a confusão que é feita recorrentemente, principalmente no âmbito do TCU, de que o SRP somente seria cabível para bens e serviços comuns.

Das lições apresentadas pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, podemos

observar, inicialmente, a presença de dois protagonistas no sistema de registro de preços, além, é claro, dos fornecedores: o órgão gerenciador e os órgãos participantes. A definição de cada um deles é trazida pelo art. 2º do Decreto 7.892/13:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;

Para completar o rol de integrantes do SRP, falta mencionar os órgãos não participantes, que, segundo o Decreto 7.892/13, são aqueles que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, fazem adesão à ata de registro de preços, desde que atendidos os requisitos estabelecidos no próprio decreto.

O órgão não participante não integra a ata de registro de preços, ou seja, é estranho à relação que se estabeleceu entre os órgãos gerenciador e participantes com os fornecedores. Diferentemente dos órgãos participantes, ele não manifestou, no momento oportuno, junto ao órgão gerenciador, sua Intenção para Registro de Preços (IRP).

Em decorrência disto, as contratações por órgão não participantes, mais conhecidas como “caronas”, seguem um roteiro diferenciado, pois, o órgão terá que justificar a vantagem de aderir à ata de que não participa, bem como solicitar autorização ao órgão gerenciador e ao fornecedor.

A questão da “carona”, ou seja, a utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes, não obstante ser uma preciosa ferramenta amplamente utilizada pelo Poder Público, suscita acaloradas discussões na doutrina e na jurisprudência, que discutem sua legalidade e constitucionalidade, haja vista que o instituto ofende, em tese, diversos princípios administrativos, tais como o da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da moralidade, da impessoalidade e da economicidade.

As competências de cada um dos órgãos integrantes do sistema de registro de preços, o gerenciador, os participantes e os não participantes, são elencadas pelo Decreto 7.892/13 e indicam normas que devem ser observadas durante o procedimento licitatório, bem como posteriormente, já na fase de execução contratual.

4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NO ÂMBITO DE APLICABILIDADE DO DECRETO 7.892/13.

4.1 Conceito de obras e serviços de engenharia

Iniciando o presente capítulo, é necessário, antes de tudo, estabelecer os traços distintivos entre obras e serviços de engenharia, o que gera algumas dificuldades. A lei 8.666/93 veicula conceitos sem, contudo, esgotá-los. Diz o art. 6º da lei:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Vê-se, portanto, que a definição para o termo “serviços” é bastante ampla, não especificando o que seria “serviço de engenharia”. Surge, então, a dúvida da diferença entre serviços não enquadrados como de engenharia e aqueles enquadrados.

Há autores, como José Torres Pereira Júnior (2007, p. 146 *apud* BONATTO, 2012, p. 25), que buscam a definição de obras e serviços de engenharia no ordenamento jurídico, se socorrendo da lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo; da Resolução nº 218, de 29 de junho de 1973, do CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), e da Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010, que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo no Brasil. Segundo estes autores, deve-se entender como obras e serviços de engenharia as atividades cujo exercício é privativo dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia.

A fim de uniformizar o entendimento quanto a definição de Obras e Serviços de Engenharia no âmbito das contratações pela Administração Pública, o IBRAOP (Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas) editou a OT-IBR nº 002/2009, que vem sendo acolhida pela doutrina e pelos Tribunais de Contas. Segundo a citada Orientação Técnica,

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter,

transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

A OT-IBR nº 002/2009, embora não tenha força normativa ou legal, é um excelente instrumento ao operador do direito na árdua missão de conceituar e diferenciar obras, serviços de engenharia e outros serviços. Trata-se de um documento bastante didático que apresenta, inclusive, um fluxograma para enquadramento ou não da atividade como obra ou serviço de engenharia e alguns exemplos práticos que ilustram as diferenças.

No tocante a serviços, Jacoby Fernandes (2013, p. 264) sugere a existência de três espécies distintas:

os serviços que se assemelham a compras - por exemplo, compra de bilhetes de passagem aérea - e aqueles que, diversamente, são considerados estritamente serviços, com ocorrência frequente e eventual, como a manutenção predial, e ainda aqueles que integram um terceiro grupo, qual seja, serviços contínuos.

Mais a frente, em outro ponto de sua obra, o autor (2013, p. 358) propõe a subdivisão do grupo daqueles que considera estritamente serviços para diferenciá-los entre aqueles que são ou não serviços de engenharia:

Em síntese, são serviços de engenharia aqueles que:

- a) Nos termos da lei que regulamentou a profissão, estiverem elencados entre os que, para sua execução, dependam de profissional registrado no CREA; e
- b) A atividade de engenheiro for predominante .

Desse modo pode ocorrer que, em determinada atividade, para um serviço se exija profissional de engenharia, mas sua participação no contexto global da atividade venha a ser mínima. Logo, o serviço não deve ser classificado como de engenharia.

4.2 A modalidade licitatória cabível para registrar preços de obras e serviços de engenharia.

Inicialmente, por força do que prevê o art. 15, §3º, inc. I, da lei 8.666/93, o SRP somente podia ser licitado por Concorrência, entretanto, com a entrada em vigor da Medida Provisória que instituiu o Pregão, posteriormente convertida em lei, este passou a ser, também, utilizado para registrar preços, conforme se observa do art. 11, *caput*, da lei 10.520/02.

Mais recentemente, com a vigência do RDC, o SRP também passou a ser utilizado para essa modalidade licitatória. No presente tópico, não se estudará as hipóteses de cabimento do SRP no RDC, haja vista tratar-se de modalidade licitatória de aplicabilidade restrita e por extrapolar os objetivos deste trabalho.

Cabe à Administração, ao promover licitação para registro de preços, segundo a sistemática do Decreto nº 7.892/13, fazê-lo nas modalidades concorrência ou pregão. Não há,

entretanto, uma margem de discricionariedade muito ampla na verificação de qual modalidade adotar, já que no âmbito da Administração Pública Federal os bens e serviços de natureza comum devem ser obrigatoriamente licitados por Pregão. A discricionariedade do órgão administrativo será restrita à determinação de ser o bem ou o serviço de natureza comum ou não.

Ou seja, processos licitatórios para registro de preços de bens e serviços comuns deverão ser realizados por Pregão e aqueles que não possuem esta natureza deverão ser realizados por Concorrência.

No tocante a eventual registro de preços de obras, entretanto, é mais fácil a definição da modalidade licitatória, posto que há expressa vedação nos decretos regulamentadores do Pregão presencial e eletrônico à sua utilização para obras de engenharia, em face do que, obrigatoriamente, a Concorrência deverá ser empregada.

O TCU, em recente julgado, confirmou esse entendimento, julgando ser ilegal a contratação de obra de engenharia por pregão:

1. Obra de engenharia é a alteração do ambiente pelo homem, sendo irrelevante, para sua caracterização, as técnicas construtivas utilizadas ou os materiais empregados.
2. Configura-se como obra de engenharia a construção de prédio com painéis metálicos pré-fabricados, modulares ou não, ou com qualquer outro material dito não convencional.
3. É ilegal a contratação de obras de engenharia por pregão, especial modalidade de licitação, seja na forma presencial ou eletrônica. (TCU – Processo nº TC 015.707/2013-0, Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, Data de Sessão: 11/09/2013, Plenário).

Cabe nesse ponto uma crítica quanto a exclusão das obras de engenharia do âmbito de incidência do Pregão, que é modalidade licitatória que atende muito mais ao princípio da eficiência, por sua celeridade e simplicidade. Primeiramente, é de se observar que a lei 10.520/02, embora seu art. 1º se refira apenas a aquisições e serviços, não veda expressamente o uso do pregão para obras, quem o faz são seus decretos regulamentadores. Em razão disto, seria possível aplicar a lei uma interpretação extensiva, no sentido de incluir nas hipóteses de aplicabilidade do Pregão as obras de engenharia que possuam natureza comum. É bastante provável a existência de obras dessa natureza, ou seja, nos termos do parágrafo único do art. 1º da lei 10.520/02, “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

No que se refere a serviços de engenharia, deve o administrador público aferir tratar-se ou não de um serviço comum, a fim de determinar a aplicação do pregão ou da concorrência. Sendo serviço de engenharia comum, emprega-se o pregão, caso contrário, a concorrência. Registre-se que a previsão constante do art. 5º do Decreto nº 3.555/00, que determina a não aplicação do Pregão aos serviços de engenharia, foi revogada pela lei nº 10.520/02. Nesse

sentido é a Súmula nº 257/2010 do TCU: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002”.

A questão que se coloca agora é definir o que seriam serviços de engenharia comuns, licitáveis por pregão. Em que pese a dificuldade do conceito, deve-se esclarecer que o termo “comum” para efeitos da Lei 10.520/02 não se confunde com “simples”. Bonatto (2012, p. 345) adverte que a simplicidade se contrapõe a complexidade, e comum significa aquilo que é ordinário, normal, usual, sendo possível, portanto, que determinado serviço seja complexo e comum ao mesmo tempo. E sintetiza:

Assim, “serviços comuns”, tal qual pretende a lei, é o serviço que tem suas características conhecidas pelo mercado que o envolve. É necessário que a Administração perceba, ao decidir a contratação via a modalidade pregão, verificar se as obras e os serviços de engenharia que pretendem contratar são ofertados no mercado de forma normal, corriqueira, onde sua técnica seja praticada de forma conhecida por todos deste mercado. Não é preciso ver se há alta complexidade nessas obras e serviços de engenharia, pois existem outros muito complexos que são realizados e ofertados rotineiramente no mercado. Esses podem ser licitados na modalidade pregão. E por outro lado, deve ser verificado se os métodos de elaboração dos serviços são estandarizados, são realizados habitualmente da mesma forma.

Para Jacoby Fernandes (2013, p. 359),

- b) serviço de engenharia pode ser considerado comum quando:
- b.1) as características, quantidades e qualidade forem passíveis de “especificações usuais no mercado;
 - b.2) mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço

Das lições apresentadas acima, verifica-se que não há contornos bem definidos do que seriam serviços de engenharia comuns, dada a utilização de conceitos vagos. É necessário, portanto, a aferição no caso concreto, segundo critérios de discricionariedade do interprete. Obviamente, a margem de discricionariedade nesses casos não é ampla, pois os limites legais devem ser minimamente observados.

Impende ressaltar que o Sistema de Registro de Preços não exclui, de antemão, bens e serviços que não sejam de natureza comum. O que exclui tais objetos do âmbito de sua incidência é o pregão. A confusão é recorrente, inclusive no Tribunal de Contas da União, conforme se pode observar do seguinte excerto do voto do Ministro Relator, prolatado nos autos do Acórdão 296/2007 – Segunda Câmara:

Assim, de minha parte, também acompanho o entendimento adotado na Decisão/TCU-Plenário nº 668/2005, pela possibilidade da utilização do SRP para a contratação de serviços comuns. Outrossim, reputo oportuno destacar a impossibilidade de utilização do SRP para a contratação de obras e serviços considerados não comuns, por falta de previsão legal, bem como a necessidade de serem atendidas as hipóteses previstas no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, no caso de se adotar o referido procedimento. (TCU – Processo nº 005.128/2006-9, Relator: Ministra BENJAMIN ZYMLER, Data de Sessão: 06/03/2007, SEGUNDA CÂMARA).

Niebuhr (2013, p. 602), comentando o julgado, esclarece muito bem que:

Em interpretação sistêmica, o registro de preços pode ser perfeitamente utilizado para objetos que não sejam de natureza comum, haja vista que, afora o disposto no art. 11 da Lei nº 10.520/02, ele encontra previsão na Lei nº 8.666/93. O art. 11 da Lei nº 10.520/02 prescreve que o registro de preços processado por meio da modalidade pregão limita-se aos bens e serviços comuns. No entanto, a Lei 8.666/93 não condiciona o uso do registro de preços ao objeto de natureza comum.

4.3 O Projeto Básico

A lei 8.666/93 estabelece em seu art. 7º, §2º, I, que as licitações destinadas à contratação de obras e serviços somente poderão ocorrer se “houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”.

O art. 6º da mesma lei conceitua projeto básico como:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

O IBRAOP (OT-IBR 001/2006), da mesma forma, traz uma definição bastante completa do que seria um projeto básico, indicando seus objetivos, elementos e responsabilidades:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

O termo “serviços”, aqui empregado, obviamente, se refere a serviços de engenharia. Não seria coerente a exigência de projeto básico para todo e qualquer tipo de serviço. Marçal Justen Filho (2001, p.109), esclarece que:

O art. 7º tem de ser interpretado em termos. Sua redação retrata, uma vez mais, as concepções fortemente relacionadas com o campo da engenharia. É claro que “projeto básico e executivo” são figuras relacionadas exclusivamente com obras e serviços de engenharia. Logo, não há cabimento de exigir “projeto básico e

executivo” em outras espécies de serviço. Assim, por exemplo, essa figura não existirá em uma licitação para serviços de vigilância. Deve interpretar-se a Lei no sentido de que qualquer tipo de serviço deverá ser previsto com minúcia. O ato convocatório deverá descrever todas as etapas que serão executadas, com indicação dos encargos do contratado, cronograma físico-financeiro etc. Enfim, o ato convocatório deverá fornecer os detalhamentos equivalentes àquilo que se exige nas licitações para obra e serviço de engenharia.

De fato, para alguns serviços é bastante clara a inexigibilidade de projetos básicos. Para outros, entretanto, tais como serviços de manutenção de bens imóveis de baixa complexidade, resta a dúvida da necessidade ou não do projeto.

Na trilha dos conceitos estudados no tópico 4.1 do presente trabalho, entende-se que o projeto básico somente se faz necessário para aqueles serviços que, na classificação de Jacoby Fernandes, são classificados como sendo de engenharia, ou seja, serviços em que a atividade a ser desenvolvida exige profissional registrado no CREA, sendo o papel deste profissional predominante na atividade.

E parece ser essa a interpretação correta da lei 8.666/93, haja vista que do conceito apresentado pelo IBRAOP, os projetos básicos devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado. Da análise das leis 5.194/66 e 12.378/10, bem como da Resolução do CONFEA nº 218/73, que regulam as profissões de engenheiro, arquiteto e agrônomo no Brasil, a confecção de projeto básico consiste em atividade privativa, que somente pode ser realizada por pessoa legalmente habilitada. Ou seja, quando esses profissionais são dispensáveis ou suas atividades são de menor expressividade no planejamento e execução do serviço, não há de se exigir projeto básico.

Niebuhr (2013, p. 268) compartilha da mesma opinião, afirmando que:

A interpretação literal do supracitado inciso I do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 dá a entender, em primeiro momento, que o projeto básico é obrigatório para todas as obras e para todos os serviços. No entanto, há muitos serviços de natureza extremamente simples, que não requerem detalhamento técnico mais minucioso e que, por isso, dispensam a elaboração do projeto básico, tudo com força no princípio da razoabilidade.

Há, inclusive, norma neste sentido. A Resolução nº 361/91 do CONFEA dispensa, em seu artigo 5º, o Projeto básico nos casos de “obras ou serviços de pequeno porte, isolados e sem complexidade técnica de gerenciamento e execução”.

Trata-se, conforme denota Bonatto (2012, p. 196), de exceção permitida para evitar prejuízos ao interesse público. E assiste razão ao autor, haja vista que muitas das vezes, a elaboração de um projeto básico implicaria em custos maiores do que os dispendidos para a própria execução do serviço, dada sua complexidade mínima. É regra que prima pela razoabilidade e proporcionalidade. Mais a frente, entretanto, o autor faz ressalva no sentido de

que o que é dispensado nesses casos são os projetos gráficos de arquitetura e seus complementares, uma vez que, com relação a alguns elementos instrutores, não é possível a dispensa, tal qual a planilha de serviços. Ou seja, a exceção da obrigatoriedade do projeto básico não implica em dizer que está o gestor liberado de especificar muito bem, no objeto da licitação, os serviços que deverão ser executados e os custos decorrentes.

Há, tanto na seara judicial, como no âmbito do TCU, jurisprudência no sentido de dispensar o projeto básico para pequenas obras e serviços, desde que haja descrição detalhada dos serviços a serem executados:

4. Não há que se falar em violação aos arts. 6º, IX, e 7º, I, II, III e §§ 1º e 9º, da Lei 8666/93, em razão da autorização da contratação de serviços, sem a prévia elaboração do projeto básico e sem a aprovação da autoridade competente, tendo em vista que o documento de fls. 02/05 do apenso contém as informações necessárias a compreensão e realização do objeto do contrato, não necessitando de estudo de viabilidade técnica e econômica mais complexo, notadamente, por ser tratar de uma obra simples, sem nenhuma complexidade, suprimindo, portanto, a ausência de Projeto Básico, nos termos da definição do inciso IX, art. 6º, da Lei 8666/93. 5. Sentença absolutória mantida. 6. Apelação desprovida. (TRF-1 - ACR: 5432 DF 0005432-10.2006.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, Data de Julgamento: 27/11/2012, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.36 de 09/01/2013)

h) Ausência de projetos básicos e executivos nos casos de obras de construção civil. Processos: 23000.059090/2007-25, 23000.059034/2007-91 e 23000.059096/2007-01 (item 3.2.1.1). Razões de justificativas [...]: Alegam que o custo para contratação de projetista era muito alto, para uma obra de valor tão pequeno. Ressaltam que o registro de realização de algumas das obras está em fotos anexadas. Análise: As razões de justificativas não procedem, pois mesmo se tratando de pequenas obras, faz-se necessário, no mínimo, a descrição detalhada dos serviços a serem executados. Rejeito, portanto, as razões de justificativas. (TCU. Acórdão nº 607/2010, 2ª Câmara. Rel. Min. José Jorge. Sessão de 23.02.2010).

Sem a definição detalhada do objeto da licitação, caracterizando muito bem os serviços a serem executados, incorre o órgão licitante no risco de promover licitação do tipo “guarda-chuva”, em que o objeto é muito genérico e impreciso. Os contratos decorrentes deste tipo de licitação invariavelmente gerarão dúvidas às partes, que não terão certeza do que está sendo contratado, acarretando prejuízos à Administração. Um exemplo de licitação guarda-chuva seria a que tivesse por objeto a “manutenção das instalações do órgão X, com fornecimento de mão-de-obra e material”. Ora, o objeto não deixa claro que manutenção se pretende fazer, se apenas limpeza, ou se pintura, ou se consertos em geral. Não é possível aferir quais materiais, mão-de-obra e custos tal serviço demandaria.

Licitações e contratos desse tipo violam princípios constitucionais como o da legalidade, da competitividade, da economicidade e outros, sendo rejeitados pelos Tribunais de Contas:

9.7.3. abster-se de firmar contratos do tipo "guarda-chuva", ou seja, com objeto

amplo e/ou com vários objetos, promovendo os devidos certames licitatórios em quantos itens forem técnica e economicamente viáveis, evitando, com isso, o ocorrido nos Contratos 160.2.226.01-1, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto básico e de detalhamento) e 160.2.101.02-2, firmado com a empresa UTC Engenharia S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto de detalhamento), nos termos da Súmula TCU nº 247;

[...]

16. Análise: Não se pode dizer que o contrato "guarda-chuva" seja vantajoso do ponto de vista econômico, pois a ausência de definição precisa do objeto retira a transparência das cotações de preços, podendo embutir sobrepreços. O risco de não haver tempo para licitar ou de descontinuidade, conforme alegado, não justifica a prática de contratação global, pois realmente houvesse urgência, esta deveria ser comprovada para autorizar inclusive a contratação com dispensa de licitação. Por outro lado, nem todas as atividades inseridas no contrato "guarda-chuva" podem ser consideradas necessárias. Conforme exposto no Relatório que acompanha o Voto condutor do acórdão recorrido:

"O que se verifica, ao contrário, é um contrato contendo uma miscelânea de atividades, com graduações variáveis de necessidade, importância e utilização, aplicando-se-lhe, perfeitamente, a denominação conhecida vulgarmente por 'contrato guarda-chuva', por tais peculiaridades de amparo a qualquer situação.(...)"

Essa sistemática de contratação não apresenta fundamentação legal e deve ser evitada. (TCU. Acórdão nº 2176/2007, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carneiro. Sessão de 17.10.2007)..

Por fim, impende frisar que, em regra, projeto básico é específico para um determinado serviço ou obra, ou seja, ele é individualizado. Caso se modifique qualquer aspecto da obra ou do serviço, modificado deverá ser o projeto básico. Nessa linha é o posicionamento da CGU (2014, p. 23) sobre o tema:

E, considerando que cada obra exige um projeto básico específico, não seria possível realizar licitação por meio de registro de preços, com base no mesmo projeto básico, para atendimento a várias obras, em vários locais diferentes, para vários órgãos, mesmo para os casos em que exista projeto padrão, haja vista a ocorrência de fatores que podem alterar as condições preestabelecidas inicialmente – preço e projeto básico, em virtude, por exemplo, dos custos previstos na tabela SINAPI, frete, mão-de-obra, condições do solo.

De fato, a tese apresentada neste posicionamento é coerente. Regra geral, não é possível que um mesmo projeto atenda a mais de uma obra ou serviço. Será necessário modificá-lo e qualquer modificação, por mínima que seja, implica em um novo projeto, individualizado, com características próprias.

Entretanto, a regra pode comportar exceções, que somente podem ser apreciadas no caso concreto. Não se pode excluir, em abstrato, a possibilidade de existência de projetos padronizados, que atendam a demandas iguais. O tema foi recentemente apreciado pelo Tribunal de Contas da União:

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 inte-

ressado 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 taxaço *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.

[...]

Se foi demonstrado, nesta situação específica, a viabilidade de se padronizar uma obra (em verdade, se padronizar um anteprojeto), de modo que diversos adquirentes, em diferentes localidades, possam se certificar que se trata de uma proposta vantajosa, em outros casos – pelo menos em tese – esse fim igualmente pode ser atendido. Reconheço, de novo, que a matéria ainda será esmerilhada pela própria evolução jurisprudencial deste Tribunal (TCU. Acórdão nº 2600/2013, Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo. Sessão de 25.09.2013).

4.4 A possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.

Feitas todas estas considerações iniciais acerca da matéria afeta às licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, pode-se agora passar ao estudo da possibilidade de utilização do SRP para estes tipos de contratações.

Primeiramente, foi visto que pela sistemática do Decreto 7.892/13, o registro de preços pode ser promovido por intermédio de Concorrência ou Pregão. Em que pese a doutrina em sentido contrário, para obras a modalidade licitatória deverá ser, obrigatoriamente, a Concorrência, haja vista a falta de previsão legal e a regra proibitiva dos decretos regulamentadores do pregão. Para serviços de engenharia, a modalidade licitatória será o Pregão ou a Concorrência, conforme o gestor classifique os serviços a serem licitados como sendo ou não comuns.

Em segundo lugar, a licitação para obra ou serviço de engenharia deve, necessariamente, ser precedida de projeto básico, elaborado por profissional legalmente habilitado. Há exceção a esta regra nos casos de pequenas obras ou serviços de baixa complexidade técnica de gerenciamento e execução. Tal ressalva, entretanto, não dispensa o órgão licitante de des-

crever o objeto da licitação em detalhes, especificando muito bem os serviços a serem executados e seus custos. Os projetos básicos são, em regra, específicos e individualizados para cada obra ou serviço. “Projeto básico padrão”, que atenda demandas diversas, é exceção a esta regra e sua viabilidade deve ser apreciada no caso concreto.

Um terceiro ponto, este específico apenas para obras, é que não há na regulamentação do SRP, Decreto 7.892/13, autorização de sua utilização para obras, haja vista que este seria destinado, apenas, a “contratações de serviços e aquisição de bens”. A exclusão não faz qualquer sentido, pois é possível que no caso concreto se verifique a existência de obras padronizadas. Trata-se de interpretação apegada a literalidade da norma, que vai de encontro à eficiência administrativa. Cumpre notar que para o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) esta possibilidade já foi reconhecida, em decorrência de modificação implementada pelo Decreto 8.080/13 ao Decreto 7.581/11:

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.

Não há motivos para negar a extensão desta possibilidade também às licitações para registro de preços reguladas pelo Decreto 7.892/13. A tendência, acredita-se, é de que haja alteração no decreto para deixar expressa esta possibilidade.

Um quarto aspecto refere-se à não taxatividade do rol de hipóteses de cabimento do registro de preços. O art. 3º do Decreto 7.892/13 elenca apenas as hipóteses mais recorrentes. Assim, pode-se aplicar o SRP quando, por falta de dotação orçamentária, não se pode promover a licitação segundo a sistemática tradicional, registrando-se desde logo os preços para, quando da disponibilidade de crédito, empenhar a despesa com maior rapidez.

Face ao exposto, pode-se constatar que o grande limitador do uso da sistemática de registro de preços para obras e serviços de engenharia reside na obrigatoriedade do projeto

básico e por ser este, pelo menos em regra, específico e individualizado para cada obra ou serviço.

Não há que se cogitar que um órgão promova registro de preços para atender a uma diversidade de obras e serviços amparada em um projeto básico que não atende a todas essas demandas, mas somente a uma delas. Claro que o projeto básico pode ser aproveitado em algumas de suas partes, mas terá de ser modificado em outras, logo, uma licitação específica se faz necessária.

Assim, por exemplo, conforme caso prático apresentado pela OT-IBR 002/2009, do IBRAOP, a “construção de escola em alvenaria, com 350m², conforme projeto” é considerada obra de engenharia. O projeto básico a que se refere esta obra está diretamente relacionado ao local onde ela será construída, tendo os estudos técnicos considerado todos os elementos relacionados, tais como o solo, o impacto ambiental e as construções em volta. Caso se queira construir a mesma escola, em outro local, o projeto, ainda que possa ser aproveitado em grande parte, terá de ser adaptado, modificado, impedindo, portanto, que tal licitação seja promovida segundo o SRP.

Trata-se, entretanto, de regra geral, que, conforme já fora discutido, pode ser excepcionada no caso concreto, desde que o projeto básico em questão seja, de fato, padrão para todas as outras obras ou serviços, ensejando, portanto, a aplicação do SRP. Afora quando comprovado que o projeto é padrão, a inaplicabilidade de registro de preços pode ser ressalvada em outras duas hipóteses.

A primeira quando a obra ou o serviço de engenharia for de pequena monta, exigindo baixa complexidade técnica, sendo dispensável o projeto básico. Ora, se o projeto básico é dispensável, podendo ser substituído por especificações detalhadas, é possível imaginar que haja demandas semelhantes em locais diferentes ou em órgão diferentes, se amoldando, portanto, à hipótese de incidência e aplicabilidade do registro de preços.

Utilizando, ainda, os exemplos da OT-IBR 002/2009, do IBRAOP, observa-se que a “pintura externa de edifício de 10 pavimentos, para conservação rotineira”, é serviço de engenharia, pois exige participação e acompanhamento de profissional habilitado, em função, principalmente, das condições de segurança envolvidas. Trata-se de serviço de engenharia de baixa complexidade, que não exige projeto básico, haja vista a dificuldade da atividade residir em questões mais relacionadas à segurança, e não à técnica ou aos materiais a serem empregados. O serviço pode ser descrito em detalhes, informando cada uma de suas fases, os materiais a serem utilizados, as técnicas e os custos. Além disto, é um serviço padronizado, com as mesmas características. Independe tratar-se do prédio A ou B, o serviço é o mesmo, variando

apenas a quantidade, no caso, de metros quadrados a serem pintados. Assim, é possível que tal licitação seja promovida segundo o Sistema de Registro de Preços.

A segunda hipótese ocorre quando a licitação é promovida pela sistemática de registro de preços em razão de contingenciamento orçamentário, utilizando-se do entendimento de que o rol do art. 3º, do Decreto 7.892/13, não é taxativo. Ora, a citada licitação poderia se dar segundo o sistema convencional, só não o sendo por não restar atendida a regra do art. 7º, §2º, II, da lei 8.666/93, que exige a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes. Nesse caso, há projeto básico específico para atender uma demanda específica, ficando o preço registrado para, quando da disponibilização dos recursos, o contrato possa ser firmado no mais curto prazo possível, primando pelos princípios da eficiência e da economicidade. Um detalhe quanto a esta licitação é que não poderá haver órgãos participantes, pois o projeto básico licitado não irá atender suas necessidades.

Impende registrar mais uma vez que o conceito de serviço de engenharia utilizado é aquele apresentado por Jacoby Fernandes, que considera serviço de engenharia aquele que exige participação efetiva e predominante de profissional registrado no CREA. Isso implica dizer que pequenos serviços de manutenção predial, tais como pintura ou revestimento de parede, troca de piso, por exemplo, não são serviços de engenharia, logo, não exigem projetos básicos e, portanto, desde que tenham seus objetos muito bem detalhados e especificados, podem ser licitados segundo o sistema de registro de preços. Há precedentes no Tribunal de Contas da União que confirmam este entendimento:

Quanto à natureza dos serviços a serem prestados, a princípio se poderia ponderar sobre de qual Conselho se deveria exigir o registro competente. Entretanto, percebo que os serviços são de manutenção preventiva e corretiva do mobiliário e das instalações no prédio do SERPRO, não havendo, assim, atividade que exija conhecimentos específicos na área de edificações, projetos e cálculos de engenharia civil. Fica, portanto, dispensada a inclusão no edital de licitação de exigência do registro no CREA. (TCU. Decisão nº 468/96, Plenário. Rel. Min. Humberto Guimarães Souto. Sessão de 31.07.1996).

Trata-se de expediente encaminhado a este Tribunal em 19.09.2001 pela empresa Poli Engenharia Ltda., denunciando irregularidades no Edital do Pregão n.º 10/2001, relativo à contratação de empresa para fornecimento de mão-de-obra especializada para prestação de serviços de manutenção predial, preventiva e corretiva de instalações elétricas, hidráulicas, áreas externas, áreas comuns, mobiliário, instalações especiais (rede de telemática), com fornecimento de equipamentos, ferramentas e materiais que especifica, com fulcro na Medida Provisória nº 2.182-18, de 23.08.2001, bem como na Lei nº 8.666/93, e solicitando as correções necessárias.
[...]

Desta forma, partilhando o posicionamento adotado na Decisão nº 468/96 - Plenário, entendo que o objeto licitado não se enquadra como serviço de engenharia, mas apenas como fornecimento de mão-de-obra especializada para a prestação de serviços de manutenção predial. (TCU. Acórdão nº 343/02, Plenário. Rel. Min. Adylson Motta. Sessão de 25.09.2002).

4.4.1 Parcelamento das obras e serviços

Encerrando o tópico relativo ao cabimento do SRP para obras e serviços de engenharia, cabe fazer um alerta acerca da forma como deve se dar essa licitação, em razão da regra de parcelamento do objeto constante do art. 23, §1º, da lei 8.666, que determina que:

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Marçal Justen Filho (2001, p. 212), comentando o dispositivo, esclarece:

O art. 23, §1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Isso implica dizer que, sempre que lançar licitação para registro de preços, deve o órgão licitante verificar, inicialmente, se é tecnicamente possível parcelar este objeto e, em segundo lugar, se é economicamente viável este parcelamento. O TCU tem rechaçado licitações que violam esta regra:

2. Versa este processo sobre representação formulada pela empresa Henning Construção Civil Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Concorrência Pública nº 1/2008, do tipo menor preço, sob o regime de execução de empreitada por preço global, promovida pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (Seduc/MT), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na execução de obras civis para a construção de 68 (sessenta e oito) escolas estaduais indígenas, distribuídas em 10 (dez) regiões do Estado do Mato Grosso.

[...]

9.4.1 promova o parcelamento do objeto a ser licitado, em obediência ao princípio constitucional da isonomia, deixando de efetuá-lo apenas se for técnica e economicamente inviável, devidamente justificado e fundamentado em processo, nos termos do disposto nos arts. 3º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93. (TCU. Acórdão nº 1265/09, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 10.06.2009).

No caso julgado acima, não se tratava de registro de preço, mas de licitação que seguiu a sistemática comum de contratação. No âmbito do SRP, entretanto, não é diferente, sendo obrigatório, também, o parcelamento do objeto. A matéria é regulada pelo art. 8º do Decreto 7.892/13:

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

§ 2º Na situação prevista no § 1º, deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Assim, imagine-se que a licitação promovida pela Seduc/MT tivesse seguido a sistemática de registro de preços. Considerando que o projeto básico de construção das escolas fosse padrão para todas elas, o SRP seria aplicável. Entretanto, esta licitação não poderia ter um item único, em que o objeto fosse a construção de escola, a unidade de medida fosse unidade de escola e o quantitativo total da ata fosse sessenta e oito escolas.

Em razão da obrigatoriedade do parcelamento, e já tendo sido indicado pelo TCU que não haveria óbices técnicos ou econômicos, deveria o órgão ter dividido o objeto em lotes. Na situação em análise, observando superficialmente a questão, há indícios de que a licitação poderia ter sido dividida em, pelo menos, dez lotes, pois as áreas a serem atendidas com a construção das escolas estão distribuídas em dez regiões do estado licitante.

4.5 Estudo de Caso

No presente tópico, pretende-se analisar, de forma simples e objetiva, alguns casos concretos de licitações promovidas pelo Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e serviços de engenharia.

4.5.1 Caso 01

Em um primeiro exemplo, extraído do Portal de Compras do Governo Federal, a Base Aérea de Fortaleza promoveu licitação por intermédio do Edital do Pregão nº 18/2014 para registro de preços para futuras e eventuais contratações de serviço de “raspagem de pintura látex PVA”, cuja unidade de medida é o m³ e o preço unitário R\$ 4,42. No corpo do edital, afora outras orientações e recomendações relacionadas à contratação, o licitante fez as especificações dos serviços e materiais, bem como o orçamento analítico dos serviços:

II- ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS E MATERIAIS

02.00.000 - SERVIÇOS PRELIMINARES:

02.02.000 – DEMOLIÇÃO

02.02.343 – RASPAGEM DE PINTURA LÁTEX PVA – M2

01 – É obrigatório: - remoção de manchas ou cascalhos de massas das pinturas antigas; - a completa eliminação da poeira, tomando-se precauções especiais contra o levantamento de pó durante os trabalhos.

02 - Após a remoção das manchas, a superfície deverá apresentar-se inteiramente livre de quaisquer restos de pintura, massa, poeira.

03 - Todo o entulho proveniente da execução dos serviços que venham a acumular durante o desenrolar dos trabalhos deverá ser periodicamente removido, sendo que o destino desse material será de inteira responsabilidade da contratada.

04 - Não poderá haver acúmulo de entulhos ou outras sujeiras por mais de cinco dias consecutivos. Em outro local senão recipiente próprio para coleta.

05 - Os detritos resultantes desses serviços deverão ser retirados do local do serviço ficando a cargo da contratada o transporte e destino final destes restos de "bota fora".

06 - Todas as superfícies deverão estar firmes, secas, limpas, sem poeira, gordura, sabão ou mofo, ferrugem, retocadas se necessário, e convenientemente preparadas para receber o tipo de pintura ou repintura a elas destinadas.

07 - A eliminação da poeira deverá ser completa, tomando-se precauções especiais contra o levantamento de pó durante os trabalhos, até que as tintas sequem inteiramente.

08 - Para limpeza da superfície a ser pintada utilizar pano úmido ou estopa, retocadas e preparadas para o tipo de pintura ou repintura a elas destinadas.

Segundo os conceitos estudados, tal atividade não exige conhecimentos técnicos específicos e, portanto, não se enquadra como serviço de engenharia. Não sendo serviço de engenharia, prescinde de projeto básico, mas exige uma descrição detalhada do objeto, com a definição do serviço a ser executado, os materiais e técnicas a serem empregados, e o padrão desejado com a contratação, conforme fez o órgão.

Verifica-se que o serviço a ser prestado é padrão, com as mesmas características. Independe o local onde serão prestados os serviços, residindo a diferença unicamente na variável quantidade. O objeto deste certame, portanto, atende às exigências legais quanto à possibilidade de utilização do SRP.

4.5.2 Caso 02

Ainda se utilizando do mesmo edital, verifica-se outro serviço licitado mediante registro de preços, desta feita para contratação de “serviço de elevação de pilar de concreto armado, incluso formas, FCK=20 MPA, taxa de ferragem até 45,13 Kg/m³, lançamento, escora e preparo – Material e mão de obra”, cuja unidade de medida é o m³ e o preço unitário R\$ 1.604,79. Da mesma forma que no exemplo anterior, o órgão estabeleceu as especificações detalhadas do serviço:

II- ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS E MATERIAIS

03.00.000 - FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS

03.02.000 – ESTRUTURAS DE CONCRETO

01 - O concreto poderá ser moldado no local e deverá apresentar uma resistência estrutural igual ou superior 15,0 MPa, isto é $f_{ck} \geq 15,0$ Mpa.

02 - CINTA, cálculo estrutural à cargo da CONTRATADA.

03 - CINTA serão executadas com concreto $f_{ck} \geq 15$ MPa e armadas com quatro ferros longitudinais $\square 7$ mm², CA-50 e estribos de $\square 4$ mm², CA -60, com espaçamento de 12 cm para cintas e de 15 cm para as vergas.

03. A dimensão das peças em concreto armado foi especificada exclusivamente para cálculo volumétrico e de peso.

04. É de exclusiva responsabilidade da CONTRATADA, a elaboração do cálculo estrutural, das dimensões das peças, inclusive do fornecimento da memória de

cálculo à Contratante.

03.02.100 – Concreto Armado

03.02.110 – PILAR de Concreto Armado, incluso formas, FCK=20 MPA, taxa de ferragem até 45,13 kg/m³, lançamento, escora e preparo – M3.

01 - Os Pilares serão construídos, respeitando o projeto, de maneira a descarregar suas cargas totais sobre os blocos de apoio um espaçamento máximo de 4,5 metros entre si, com dimensões de 0,10 x 0,25 m, armadas com 04 (quatro) barras verticais de ½”, aço CA-50-A e estribos de 3/16” a cada 0,20 metros (cálculo aproximado).

Trata-se de serviço que, dependendo do fim a que se destina, se enquadra no conceito de obra ou serviço de engenharia, sendo necessária a participação de profissional técnico especializado.

Nesta hipótese, não obstante o detalhamento apresentado pelo órgão, nota-se que o projeto básico se faz necessário, pois ainda que o valor da contratação não seja expressivo, há complexidade técnica no serviço, já que está relacionado à estrutura de prédios, exigindo cálculos técnicos específicos do engenheiro da obra e sua respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Ademais, tal serviço não ocorre de forma isolada, estando vinculado a outros serviços, como preparação do solo, colocação da estrutura que o pilar irá sustentar, e outros. Assim, o parcelamento do serviço, neste caso, não é recomendado.

Diante destas considerações, observa-se a inadequação na utilização do SRP. Primeiro por não ser o próprio objeto passível de parcelamento, devendo fazer parte de um todo maior de serviços. Segundo por exigir projeto básico, que deverá ser específico, individualizado, não permitindo, portanto, seu aproveitamento indistintamente em outros locais.

4.5.3 Caso 03

Por fim, para análise do terceiro exemplo, também retirado do Portal de Compras do Governo Federal, o Parque Regional de Manutenção/10, por intermédio do Edital do Pregão 48/2013, promoveu licitação para registro de preços, cujo único item era a “prestação de serviços de manutenção predial, com fornecimento de insumos, descritos nas composições da tabelas SINAPI, SICRO e TCPO”. O critério de julgamento adotado foi o de maior desconto sobre os valores constante para cada serviço existente em cada uma das citadas tabelas. Há, ainda, previsão de que os serviços serão executados por somente um fornecedor.

Este certame grita de ilegalidade. Diversos foram os princípios administrativos violados com esta licitação, tais como o da legalidade, da razoabilidade e proporcionalidade, da eficiência e economicidade, e o princípio da concorrência.

Trata-se de claro exemplo de licitação guarda-chuva, em que o objeto do certame é, nesse caso, amplíssimo. O vencedor desta licitação não tem como precisar qual serviço terá de prestar para a Administração, tampouco os materiais, mão-de-obra e técnicas que terá que utilizar. Não se estabelece um padrão a ser atingido. Ademais, é bem provável que o licitante vencedor não tenha condições de prestar todos os serviços descritos nas tabelas SINAPI, SICRO e TCPO.

5 CONCLUSÃO

Face ao que fora exposto no decorrer de todo o trabalho, pode-se concluir que o procedimento licitatório constitui regra constitucional de observância obrigatória por toda a Administração Pública, somente se admitindo a contratação direta em situações excepcionais previstas em lei.

A questão que se coloca na atualidade é a compatibilização dessa regra com o princípio da eficiência, erigido ao *status* constitucional a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, inaugurando a fase gerencial da Administração Pública no Brasil.

Nesse contexto, importante ferramenta utilizada pelos gestores para conferir maior celeridade às contratações públicas é a realização de licitação pelo Sistema de Registro de Preços, conforme previsto no art. 15, II, da lei 8.666/93. Os processos licitatórios promovidos segundo essa sistemática permitem um melhor gerenciamento das aquisições de bens e serviços por parte do Estado, haja vista a possibilidade de diferir o momento da contratação ao longo de um ano.

Várias são as vantagens do SRP, sendo largamente utilizado pelo Poder Público. Entretanto, ainda persistem na doutrina e na jurisprudência, principalmente do Tribunal de Contas da União, dúvidas quanto à abrangência do sistema para obras e serviços de engenharia.

O Regime Diferenciado de Contratações, instituído inicialmente para reger as licitações e contratos referentes aos grandes eventos dos anos de 2013 a 2016 no Brasil, e posteriormente estendido para abranger, também, as licitações e contratos referentes às ações do PAC, do SUS e de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo, prevê em seu decreto regulamentador a possibilidade de emprego do SRP para obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os requisitos ali elencados.

No âmbito de aplicabilidade do Decreto Federal nº 7.892/13, que regula o Sistema de Registro de Preços para as licitações da Administração Pública Federal que não estão abarcadas pelo Regime Diferenciado de Contratações, ainda não há previsão de utilização do SRP para obras e serviços de engenharia, razão pela qual há correntes doutrinárias e jurisprudenciais que entendem pela impossibilidade de utilização.

Quanto às obras, o argumento para negar aplicabilidade do SRP reside em interpretação literal do Decreto 7.892/13, haja vista este referir-se, apenas, a aquisição de bens e contratação de serviços. Trata-se de interpretação equivocada, que não preza pela eficiência administrativa, muito apegada à literalidade da norma. O registro de preços deve ser utilizado

para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. È possível imaginar obras que se enquadrem nesse conceito, licitáveis, portanto, pelo sistema de registro de preços. No tocante aos serviços de engenharia, estes se enquadrariam no conceito maior de serviços, sendo, portanto, possível o uso do SRP.

Um dos argumentos erigido por aqueles que negam aplicação do SRP a esses tipos de contratações é o de que obras e serviços de engenharia constituem contratações complexas, que seriam incompatíveis com a sistemática de registro de preços. Aqueles que defendem essa tese incorrem em clara confusão na interpretação das normas de licitações. O Sistema de Registro de Preços não exclui, de antemão, bens e serviços que não sejam de natureza comum, o que exclui tais objetos do âmbito de sua incidência é o pregão. Assim, os processos licitatórios para registro de preços de bens e serviços comuns deverão ser realizados por Pregão e aqueles que não forem desta natureza deverão ser realizados mediante Concorrência.

Note-se que, em decorrência de regra proibitiva constante dos Decretos 3.555/00 e 5.450/05, que regulamentam o pregão presencial e eletrônico, respectivamente, o Pregão não pode ser utilizado para obras, razão pela qual o registro de preços de obras deve ser promovido mediante Concorrência.

O grande limitador ao uso da sistemática de registro de preços para obras e serviços de engenharia reside na obrigatoriedade do projeto básico e por ser este, pelo menos em regra, específico e individualizado para cada serviço.

Há enorme dificuldade em se conseguir um projeto padrão, que atenda demandas distintas, mas em havendo, não há óbices à sua utilização para que este seja licitado pelo SRP. Afora os casos de projeto básico padrão, a inaplicabilidade de registro de preços pode ser ressaltada em outras duas hipóteses.

A primeira quando a obra ou o serviço de engenharia for de pequena monta, exigindo baixa complexidade técnica, sendo dispensável o projeto básico. Ora, se o projeto básico é dispensável, podendo ser substituído por especificações detalhadas, é possível imaginar que haja demandas semelhantes em locais diferentes ou em órgãos diferentes, se amoldando, portanto, à hipótese de incidência e aplicabilidade do registro de preços.

A segunda hipótese ocorre quando a licitação é promovida pela sistemática de registro de preços em razão de contingenciamento orçamentário, utilizando-se do entendimento de que o rol do art. 3º, do Decreto 7.892/13, não é taxativo. A citada licitação poderia se dar segundo o sistema convencional, só não o sendo por não restar atendida a regra do art. 7º, §2º, III, da lei 8.666/93, que exige a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes. Nesse caso, há projeto básico específico para atender uma

demanda específica, ficando o preço registrado para, quando da disponibilização dos recursos, o contrato possa ser firmado no mais curto prazo possível, primando pelos princípios da eficiência e da economicidade. Um detalhe quanto a esta licitação é que não poderá haver órgãos participantes, pois o projeto básico licitado não irá atender suas necessidades.

Observe-se que serviço de engenharia é aquele que exige participação efetiva e predominante de profissional registrado no CREA. Assim, não há limitações ao uso do SRP para contratação de pequenos serviços de manutenção predial, que não exigem projeto básico nem tampouco acompanhamento efetivo daquele profissional. Não obstante, tais licitações não desobrigam a Administração a detalhar e especificar muito bem o objeto a ser licitado.

Pelo exposto, podemos concluir que as correntes doutrinárias e jurisprudenciais que negam aplicação do SRP para obras e serviços de engenharia o fazem de forma abstrata, sem considerar o caso concreto. Parte-se do pressuposto de que obras e serviços de engenharia não são compatíveis com essa sistemática por não ser possível padronizá-las. Trata-se, conforme demonstrado, de claro equívoco. A verificação da padronização ou não do objeto da licitação deve ser aferida no caso concreto. É possível a existência de obras ou serviços que se enquadrem no âmbito de aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços. Esta interpretação, além de não ferir o ordenamento jurídico vigente, melhor se coaduna com o princípio da eficiência, haja vista as inúmeras vantagens desse sistema.

REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. **Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Base Aérea . **Edital do Pregão SRP 018/2014**, 2014. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 83, de 05 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sistema de Registro de Preços: Perguntas e Respostas**. Edição revisada. Brasília: CGU, Secretaria Federal de Controle Interno, 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 16 ago. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>. Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º fev. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 02 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12378.htm>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Parque Regional de Manutenção/10. **Edital do Pregão SRP 048/2013**, 2013. Disponível em: <comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contingenciamento: Significado**. Edição revisada. Brasília: CGU, Secretaria Federal de Controle Interno, 2014. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>. Acesso em: 19 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Apelação Criminal nº 5432 DF 0005432-10.2006.4.01.3400. Relator: Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes. Brasília, DF, 27 de novembro de 2012. **e-DJF1**. Brasília, 09 jan. 2013. Disponível em: <<http://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23002502/apelacao-criminal-acr-5432-df-0005432-1020064013400-trf1>>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15647 SP 2002/0153711-9. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 25 de março de 2003. **Dj**. Brasília, 14 abr. 2003. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/252960/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-15647-sp-2002-0153711-9>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 343/2002-Plenário. Relator: Ministro Adilson Motta. Brasília, DF, 25 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 out. 2002. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-32482&texto=54432b3030332e383838253246323030312d35&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-JURISPRUDENCIA;BOLETIM-PESSOAL;SUMULA;&highlight=54432b3030332e383838253246323030312d35&posicaoDocumento=0&numDocumento=2&totalDocumentos=19>>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2176/2007-Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. Brasília, DF, 17 de outubro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 out. 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO->

LEGADO-

67165&texto=41432d323137362d343325324630372d502b&sort=RELEVANCIA&ordem=D
ESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-
LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-
RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-
JURISPRUDENCIA;BOLETIM-
PESSOAL;SUMULA;&highlight=41432d323137362d343325324630372d502b&posicaoDoc
umento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=6>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 296/2007-2ª Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 06 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 mar. 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO->

62301&texto=41432d303239362d303625324630372d32&sort=RELEVANCIA&ordem=DES
C&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-
LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-
RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-
JURISPRUDENCIA;BOLETIM-
PESSOAL;SUMULA;&highlight=41432d303239362d303625324630372d32&posicaoDocu
mento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=3>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1265/2009-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 10 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jun. 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO->

78008&texto=54432b3033322e383735253246323030382d302e&sort=RELEVANCIA&orde
m=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-
LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-
PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-
PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-JURISPRUDENCIA;BOLETIM-
PESSOAL;SUMULA;&highlight=54432b3033322e383735253246323030382d302e&posicao
Documento=0&numDocumento=5&totalDocumentos=13>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 607/2010-2ª Câmara. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO->

82281&texto=41432d303630372d303425324631302d32&sort=RELEVANCIA&ordem=DES
C&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-
LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-
RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-
JURISPRUDENCIA;BOLETIM-

PESSOAL;SUMULA;&highlight=41432d303630372d303425324631302d32&posicaoDocumento=0&numDocumento=2&totalDocumentos=4>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2600/2013-Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 25 de setembro de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 set. 2013 . Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight;jsessionid=141C6BF2A6DC9E66409530CB4899CE28?key=ACORDAO-LEGADO-116793&texto=50524f43253341313933313832303133382a&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=>>>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 486/1996-Plenário. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. Brasília, DF, 31 de julho de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 ago. 1996 . Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight;jsessionid=A943831818B44BDD0A06F9B0953478A1?key=DECISAO-LEGADO-19481&texto=50524f432533413233333531393936342a&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=>>>. Acesso em 19 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2470/2013-Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 11 de setembro de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 set. 2013. Disponível em: <

<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-116545&texto=41432d323437302d333525324631332d50&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;INFORMATIVO-LC;BOLETIM-JURISPRUDENCIA;BOLETIM-PESSOAL;SUMULA;&highlight=41432d323437302d333525324631332d50&posicaoDocumento=0&numDocumento=2&totalDocumentos=2>>>. Acesso em 30 out. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. ver., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas**: Recomendações Básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3ª ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 247/2010**. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>> Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 257/2010**. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>> Acesso em: 20 set. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. Resolução nº 218, de 29 de junho de 1973. Discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 1973. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1991. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e pregão presencial e eletrônico**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2001.

FORTINI, Cristiana (Coord.). **Registro de Preços: análise da lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FREIRE, André Luiz. Considerações acerca dos tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço. **Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC**. Curitiba, Ano XIX, nº 217, p. 245-253, Mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **OT-IBR 001/2006**. 1ª ed. 2006. Disponível em: <<http://www.ibraop.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **OT-IBR 002/2009**. 1ª ed. 2009. Disponível em: <<http://www.ibraop.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. A habilitação técnica-operacional nas licitações públicas e o princípio da razoabilidade. **Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC**. Curitiba, Ano XIV, nº 160, p. 582-591, Jun. 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.