Acórdão 00314/2026 - Plenário

Processo: 05716/2025
Classificação: Prejulgado
Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto
Suscitante: Conselheiro Efetivo (Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha)

INCIDENTE DE PREJULGADO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DISTINÇÃO ENTRE QUESTÃO DE FATO E DE DIREITO – PROIBIÇÃO DE EXTRAPOLAR COMPENTÊCIAS – AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO PROCESSUAL – INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INTERVENÇÃO DE TERCEIRO INTERESSADO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Incidente de Prejulgado** instaurado em cumprimento à **determinação** contida no **item 1.1** da parte dispositiva da **Decisão 2560/2025**, proferida nos autos do Processo TC 1300/2024 (Fiscalização/Auditoria).

A referida decisão acolheu proposta do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, cujo teor segue transcrito:

Assinado por LUCIANO VIEIRA 29/04/2026 13:50
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 29/04/2026 13:55
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 29/04/2026 14:11
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 29/04/2026 14:45
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 29/04/2026 15:59
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 29/04/2026 16:06
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 29/04/2026 16:13
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 29/04/2026 16:30
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 30/04/2026 17:10

> **1. DECISÃO TC-2560/2025**:
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:
>
> **1.1. INSTAURAR INCIDENTE DE PREJULGADO**, nos termos do art. 174 da LC 621/2012 c/c o artigo 348 e seguintes do Regimento Interno desta Corte de Contas, com o intuito de que se responda, objetivamente aos seguintes questionamentos:
>
> **1.1.1**. É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?
>
> **1.1.2**. É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?
>
> **1.1.3**. O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?
>
> **1.1.4**. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?”

Registra-se que os trabalhos de auditoria do tema foram realizados pelo **Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED**, que integra a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável – SECEXINFRA, e encontra-se consolidado no **Relatório de Auditoria 0006/2024-6** (Processo TC 1300/2024).

Após autuação, os autos foram encaminhados ao **Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS**, o qual, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 0012/2025-1**, assim expôs suas conclusões a respeito dos precedentes existentes nesta Corte de Contas sobre os questionamentos que se apresentam como objeto deste Incidente de Prejulgado:

> **3. CONCLUSÃO**
>
> Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, e após consulta ao sistema de jurisprudência desta Corte de Contas, informa-se a existência das seguintes deliberações relacionadas aos questionamentos apresentados no presente incidente de prejulgado:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **1.** Com relação ao **primeiro questionamento**, foram identificadas **07 (sete) deliberações** que consideram **irregular a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objetos cuja demanda seja previsível**, a saber: o Acórdão TC 1423/2022 – 2ª Câmara, o Acórdão TC 1189/2022 – 1ª Câmara, o Acórdão TC 1221/2022 – 1ª Câmara, a Decisão TC 2615/2021 – 1ª Câmara, a Decisão TC 1246/2021 – Plenário, a Decisão TC 3130/2019 – 1ª Câmara e a Decisão TC 2340/2019 – 2ª Câmara.
>
> **1.1** Por outro lado, em sentido divergente, identificou-se 01 (uma) deliberação mais recente, o **Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara**, que **admite a utilização** do Sistema de Registro de Preços (SRP) para **objetos cuja demanda seja previsível**, uma vez que considerou serem **alternativas** (e não cumulativas) as **hipóteses de cabimento do SRP**, previstas no art. 3º do então vigente Decreto 7.892/2013.
>
> **2.** Quanto ao **segundo questionamento**, foram identificadas **04 (quatro) deliberações** sobre o tema, nas quais se firmou entendimento de que **não é regular a utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade**, a saber: Acórdão TC 398/2021 – Plenário, Acórdão TC 1127/2020 – Plenário, a Decisão TC 66/2019 – 2ª Câmara e a Decisão TC 2873/2018 – 2ª Câmara;
>
> **3.** No que tange ao **terceiro questionamento**, identificamos a existência de **02 (duas) deliberações**, quais sejam, a **Decisão TC 1961/2025 – 1ª Câmara** e o **Acórdão TC 138/2021 – Plenário.** Embora não enfrentem diretamente a vedação ou admissibilidade do SRP para objetos caracterizados pela **heterogeneidade**, ambas admitem, em tese, a aglutinação de itens distintos em um mesmo lote, inclusive em contratações por SRP, desde que tecnicamente justificada e ausente prejuízo à competitividade. Ressalva-se, contudo, que tais decisões **não abordam especificamente a aplicação do SRP a projetos de engenharia heterogêneos**, objeto central do questionamento.
>
> **4.** Com relação ao **quarto questionamento**, identificamos a existência de **03 (três) deliberações**, quais sejam, o Acórdão TC 49/2021 – 1ª Câmara, a Decisão TC 152/2020 – 1ª Câmara e o Acórdão TC 531/2019 – 2ª Câmara, no sentido de **somente admitir a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços comuns de engenharia**, ou seja, naqueles em que o **objeto seja passível de padronização.** (grifos no original).

Ato contínuo, por meio da **Petição Intercorrente nº 0370/2025-1**, o **Município de Irupi** requereu seu ingresso nos presentes autos, na qualidade de **terceiro interessado**, em razão de seu manifesto interesse jurídico na matéria em debate.

Na sequência, o **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC)**, por meio da **Instrução Técnica nº 0004/2025-5**, apresentou manifestação técnica nos autos, na qual **opinou nos seguintes termos:**

> **5 CONCLUSÃO**
>
> **5.1** Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica opina-se:
>
> **5.1.1 pelo indeferimento do pedido de ingresso, como terceiro interessado,** do Município de Irupi, em razão ausência de interesse-

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal.

5.1.2 por responder aos questionamentos, suscitados na Decisão Plenário TC 2560/2025, que são objeto do presente Prejulgado, nos termos e pelos fundamentos dispostos no tópico “4” desta peça instrutória, que seguem abaixo sustentados em apertada e breve síntese:

5.1.2.1 É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade?

Resposta: Considerando as orientações contidas da Nota Técnica IBR 01/2024, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), tem-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não é o procedimento adequado quando se visa a contratação de obras ou serviços de engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, passíveis de previsão quanto à demanda e ao momento de seu fornecimento, devendo-se, nesses casos, realizar-se procedimento licitatório convencional, em observância ao princípio do planejamento previsto nos artigos 5º e 18, da Lei 14.133/2021 (LLCA). Ressalte-se que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente deverá ser utilizado quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85, da LLCA, a demanda se revelar imprevisível no que concerne aos quantitativos a serem contratados ou ao momento em que o fornecimento se fará necessário.

5.1.2.2 É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?

Resposta: A Lei 14.133/2021 (LLCA) autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações de obras e serviços de engenharia, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. Portanto, a ausência de complexidade técnica é uma condição indispensável e obrigatória, fixada na LLCA, para que**,** ao lado dos outros requisitos previstos nos incisos I e II, do seu art. 85, possa a Administração Pública utilizar-se do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia.

No que tange, especificamente, aos projetos de engenharia (anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e demais peças técnicas da área de engenharia), ainda que no caso concreto se possa concluir que não possuam considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da LLCA, conforme afirmado, estabelece outros requisitos para que se lance mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos.

5.1.2.3 O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?

Resposta: Objetos caracterizados pela heterogeneidade e, portanto, pela singularidade que lhes é inerente, não se adequam ao Sistema de Registro de Preços que tem, por essência, a repetibilidade do fornecimento do mesmo objeto em momentos futuros e distintos. Especificamente sobre os projetos de engenharia, conforme se expôs no tópico anterior, tem-se que a sua própria natureza singular, bem como a necessidade de se cumprir o conjunto de requisitos estabelecidos nos incisos I e II do art. 85, da Lei 14.133/2021, inviabiliza a utilização do SRP.

5.1.2.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Resposta: Os requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), inviabilizam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis. O inciso I do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), alude à necessidade de que as obras ou serviços de engenharia sejam suscetíveis a um projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional, de sorte que o mesmo serviço ou a mesma obra deverão se apresentar como replicáveis, ou seja, devem possibilitar a sua repetição em momentos e locais distintos. Se a obra ou serviço de engenharia detiverem características que os tornem singulares, irrepetíveis, não poderão, evidentemente, serem contratados através do Sistema de Registro de Preços (SRP). Já o inciso II do art. 85, da LLCA, estabelece a exigência de que as obras ou serviços de engenharia, para que possam ser contratados através do SRP, devem atender a uma necessidade permanente ou frequente da Administração, o que também leva à ideia de repetição em momentos e locais distintos. Dessa forma o SRP não se mostra adequado quando a obra ou serviço de engenharia possua singularidade que impeça a sua replicação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> Quanto às reformas e ampliações de edificações tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços será permitida desde que haja projeto padronizado, portanto replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, ou seja, o SRP poderá ser utilizado desde que se demonstre, no estudo técnico preliminar (art. 6º, inciso XX, da LLCA), o atendimento aos requisitos do art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021.

Por fim, o Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 6309/2025-7**, da 3ª Procuradoria de Contas, da lavra do Douto Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, **anuiu** aos fundamentos fáticos e jurídicos expostos na Instrução Técnica em referência

2. FUNDAMENTOS

2.1. ADMISSIBILIDADE QUANTO AO PEDIDO DE INGRESSO DE TERCEIRO INTERESSADO

O Município de Irupi, por meio da **Petição Intercorrente 0370/2025-1** pleiteia o seu ingresso no presente Incidente de Prejulgado, na qualidade de terceiro interessado, argumentando, em síntese, que:

I. Necessita "[...] contratar projetos de engenharia para suas obras e investimentos em infraestrutura [...]", sendo que esta necessidade se intensificaria pela dependência do município em "[...] agilidade na elaboração de projetos para acessar recursos junto às esferas estadual e federal [...]";
II. "a questão analisada no prejulgado possui repercussão estadual, afetando todos os municípios que necessitam contratar projetos de engenharia, conforme demonstra a relevância do tema no cenário das contratações públicas brasileiras". Requer, ao final, o deferimento do pedido de ingresso como terceiro interessado, "[...] bem como seja oportunizada a manifestação sobre a matéria em análise [...]".

Em que pesem as razões expendidas pelo peticionante, **acompanho o entendimento manifestado pela área técnica**, haja vista que o pedido **não encontra respaldo nas normas que regem o funcionamento desta Corte de Contas**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Com efeito, ainda que o **Regimento Interno deste Tribunal (Resolução TC nº 261/2013)** preveja a possibilidade de ingresso de **terceiro interessado** em determinados processos, **a natureza jurídica do Incidente de Prejulgado**, voltada à **fixação de tese de caráter geral e abstrato**, **inviabiliza a intervenção pretendida**, por não se tratar de feito destinado à solução de controvérsia individual ou de interesse concreto das partes.

Nos processos de **Incidente de Prejulgado**, o **interesse de agir** e, por consequência, a **legitimidade para sua proposição** é conferido de forma **restrita** aos **Conselheiros**, **Conselheiros Substitutos** e **membros do Ministério Público de Contas**, nos termos do **art. 174, caput, da Lei Complementar nº 621/2012**, e do **art. 348, §1º, do Regimento Interno do TCE-ES**. Dessa forma, **inexiste previsão normativa que autorize a participação de outros sujeitos processuais**, razão pela qual **não se admite a intervenção de terceiros** nesse tipo de feito.

Conforme dispõe o **art. 174, caput, da Lei Orgânica do TCEES**, o **Incidente de Prejulgado** destina-se ao pronunciamento do **Plenário** acerca da **interpretação de norma jurídica ou de procedimento administrativo**, desde que **reconhecida a**

Diante disso, **conclui-se pelo indeferimento do pedido formulado**, diante da **ausência de previsão normativa específica** e da **inadequação da intervenção** à natureza jurídica do presente incidente, **mantendo-se a tramitação regular do feito** até o pronunciamento de mérito por este Plenário.

2.1. DA ANÁLISE TÉCNICA DAS QUESTÕES PROPOSTAS NA DECISÃO PLENÁRIO TC 2560/2025

Antes de expor minhas ponderações e fundamentos, **entendo oportuno reproduzir integralmente o teor da Instrução Técnica nº 0004/2025-5**, elaborada pelo **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC**, a fim de conferir **transparência e contextualização à presente manifestação**. Tal medida permite que se compreenda, de forma clara e objetiva, **os fundamentos técnicos que embasaram a posição da área especializada**, servindo de ponto de partida para a análise crítica e o exame das questões jurídicas suscitadas neste voto. Vejamos:

[...]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA

A temática que permeia este Incidente de Prejulgado diz respeito ao Sistema de Registro de Preços, em especial a sua utilização como intermédio para a contratação de obras ou serviços de engenharia.

O Sistema de Registro de Preços, também referenciado, no ordenamento jurídico brasileiro, de modo abreviado, apenas pela sigla “SRP”, remonta ao Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922) que já previa, em seu artigo 52, algo próximo ao que hoje se denomina Sistema de Registro de Preços como meio para a aquisição de fornecimentos repetitivos, muito embora, não se tenha “[...] registro da efetiva utilização desse regime naquele momento ou nos anos que se seguiram”[1].

O Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que revogou as normas referentes às licitações e contratos constantes no Código de Contabilidade da União e passou a dispor sobre a matéria até a sua revogação pela Lei 8.666/1993, previa, em seu artigo 14, a utilização do sistema de registro de preços (para compras) a ser regulamentado por outro decreto, o que veio a ocorrer com a edição do Decreto 449, de 17 de fevereiro de 1992, que instituiu, no âmbito da administração federal, o Sistema Integrado de Registro de Preços (Sirep), bem como, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

Com o advento da Lei 8.666/1993 e a previsão, em seu artigo 15, de que “as compras, sempre que possível [...]”, deveriam “ser processadas através de sistema de registro de preços”, os Decretos 2.743/1998; 3.931/2001 e 7.892/2013 foram sequencialmente publicados para a regulamentação do dispositivo e, por conseguinte, do Sistema de Registro de Preços no âmbito federal, servindo de parâmetro para a edição de decretos estaduais e municipais.

Veja-se que, no âmbito federal[2], mesmo sob a égide da Lei 8.666/1993, o Sistema de Registro de Preços (SRP) “[...] destinava-se exclusivamente às aquisições de bens, não podendo ser utilizado, portanto, para contratação de

[1] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. Sistema De Registro De Preços. Capítulo 2 - Histórico do SRP no Ordenamento Jurídico Brasileiro. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4082. Acesso em: 30 set. 2025.

[2] Paulo Sérgio de Monteiro Reis (op. cit. 2020) comenta que o Decreto Municipal 29.347, de 23 de novembro de 1990, editado pelo Município de São Paulo foi o primeiro regulamento conhecido no qual se previu o SRP não só para compras de bens, como também para o fornecimento de serviços.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

serviços [...]”[3]. Tal cenário viria a mudar com o advento da revogada[4] Lei 10.520/2002 (“Lei do Pregão”), que instituiu o pregão como modalidade licitatória para todos os entes federativos e trouxe, em seu art. 11[5], a expressa previsão de utilização do SRP para a contração de serviços, além da compra de bens.

Por fim, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), dispõe, em seus artigos 82 ao 86, sobre o Sistema de Registro de Preços, estabelecendo o seguinte:

> **Do Sistema de Registro de Preços**
>
> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
>
> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III - a possibilidade de prever preços diferentes:
>
> a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
>
> b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
>
> c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
>
> d) por outros motivos justificados no processo;
>
> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> **V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;**

[3] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. op. cit. 2020.
[4] Pela Lei 14.133/2021.
[5] (Lei 10.520/2002) Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
>
> § 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
>
> § 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.
>
> § 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.
>
> § 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.
>
> § 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal (g.n).

Ressalte-se que **o art. 85, da Lei 14.133/2021** (LLCA) **prevê, de modo expresso, a possibilidade de a Administração contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo Sistema de Registro de Preços**, desde que sejam atendidos os seguintes requisitos: I - existência de projeto

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

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

As disposições contidas nos artigos 82 ao 86, da Lei 14.133/2021 (LLCA), referentes ao Sistema de Registro de Preços, encontram-se regulamentadas pelo Decreto 11.462, de 31 de março de 2023, estabelecendo, no parágrafo único do seu art. 3º, que o SRP pode ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia, atendendo requisitos um pouco mais especificados do que vemos no mencionado art. 85 da LLC, quais sejam: I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Embora a utilização do Sistema de Registro de Preços, para a contratação de obras e serviços de engenharia, tenha sido referenciada, de modo expresso, na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), é preciso esclarecer que o uso do SRP, para estas espécies de contratações, já era a algum tempo reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, desde que contivessem objetos de pouca complexidade. É o que se pode ver do seguinte aresto, colacionado pelo Professor Sidney Bittencourt[6], ao comentar o art. 85 da LCC:

> Acórdão nº 3419/2013 – Plenário: (...) 9. Outra questão relevante, suscitada nos autos, diz respeito à possível incompatibilidade entre o regime de contratação eleito – sistema de registro de preços – e seu objeto. Esse é um assunto que realmente demanda alguma reflexão, uma vez que os serviços contratados incluem tanto atividades típicas de reforma de prédios, tais como demolição, alvenaria, instalações sanitárias, quanto aquelas associadas à mera readequação de ambientes, como: remanejamento de divisórias, pontos de energia e dutos de ar condicionado, instalação de carpetes, mobiliário e persianas.
>
> 10. Observo, porém, que é relativamente comum que a Administração contrate os serviços de remanejamento de divisórias, móveis, estações de trabalho, forros, pisos e iluminação por meio de registro de preços,

[6] BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. [Livro Digital] Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> tendo este Tribunal se deparado algumas vezes com esse tipo de situação sem cogitar a existência de irregularidades, a exemplo dos Acórdãos nºs 959/2012 e 1.339/2012, ambos do Plenário.
>
> 11. Ocorre que, como assinalado pela unidade técnica, o objeto da licitação não se caracteriza exclusivamente como execução de obra, embora seja admitida a realização de reformas de agências, sem ampliações. A maior demanda prevista é de serviços de readequação de ambientes, sendo que as obras, quando necessárias, são apenas de natureza pontual e complementar.
>
> 12. Como, no caso concreto, os serviços de reforma previstos, além de materialmente pouco relevantes, estão decompostos em atividades mais simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas, conforme especificações usuais no mercado, e possuem natureza padronizável e pouco complexa, entendo não haver óbice ao emprego do sistema de registro de preços na sua contratação.
>
> E mais recentemente:
>
> **Acórdão nº 1381/2018 – Plenário**: **É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira**, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras. (…) 1. **A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros (g.n).

Em verdade, no plano legal, a possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia, de modo precedente à atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), já era admitido pela Lei 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações), cujo decreto regulamentador (Decreto 7.581/2011) previu, expressamente, a "[...] possiblidade de utilização do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia, condição até então não relacionada nos normativos federais"[7].Cabe ainda registrar que o Sistema de

[7] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. op. cit. 2020.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Registro de Preços não é uma modalidade de licitação[8], mas sim um procedimento auxiliar definido pelo inciso XLV, do art. 6º, da Lei 14.133/2021:

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

Veja-se que o registro de preços relativos à prestação de serviços, obras, ou à aquisição e locação de bens, pode se dar através de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação) ou pode ser precedido de procedimento licitatório nas modalidades de pregão ou concorrência, culminando em uma "ata" (ata de registro de preços), com validade de um ano, prorrogado por igual período na forma do art. 22, *caput*[9], do Decreto 11.462/2023, na qual "[...] são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas [...]" (art. 6º, XLVI[10], LLC), com vistas a uma contratação futura, porém, não obrigatória, por parte da Administração, consoante estabelece a parte final do art. 83[11], da Lei 14.133/2021.

4. ANÁLISE TÉCNICA DAS QUESTÕES PROPOSTAS NA DECISÃO PLENÁRIO TC 2560/2025

4.1 É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?

[8] As modalidades de licitação encontram-se definidas no art. 28 da Lei 14.133/2021, sendo elas: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

[9] (Decreto 11.462/2023) Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

[10] (Lei 14.133/2021) Art. 6. Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

[11] (Lei 14.133/2021) A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Antes de passarmos propriamente ao exame do questionamento faz-se necessária, com a devida vênia, a sua retificação. É que a indagação, em conjunto com as demais questões que são objeto do presente incidente, foi originalmente proposta na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) que, ao final da referida peça técnica, sugeriu que fosse abordada, em sede de incidente de Prejulgado, a "admissibilidade do SRP para objetos que não possuam características de **imprevisibilidade**" (g.n).

Verifica-se, portanto, que a Decisão TC 2560/2025-Plenário, instauradora do presente Prejulgado, embora tenha acompanhado a proposição do Corpo Técnico, substituiu o vocábulo "imprevisibilidade" pela palavra "previsibilidade", ao estabelecer o questionamento ora em análise, alterando de modo relevante o seu sentido, tendo em vista que é a "imprevisibilidade" (e não a previsibilidade) do quantitativo do objeto que se afigura, como se verá adiante, em uma das hipóteses, previstas em regulamento, que enseja a utilização do Sistema de Registro de Preços previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

Além disso, e com mais importância, deve-se ter em conta que o questionamento foi proposto pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), em sede de um processo de auditoria que visa apurar a viabilidade da utilização do SRP, especificamente, para obras e serviços de engenharia, objetivando que o Plenário deste Sodalício esclareça, na via incidental, se o Sistema de Registro de Preços é o meio adequado para a contratação de obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade da demanda (seja em relação ao quantitativo do objeto ou em relação ao momento da necessidade de fornecimento).

Dessa forma, considerando o acima exposto, cabe-nos esclarecer que o exame aqui empreendido levará em conta as especificidades da proposição contida na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Edificações (NED), visando oferecer resposta à seguinte indagação: É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade?

Passando-se à análise convém rememorar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é conceituado, pelo art. 6º, inciso XLV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), como o "conjunto de procedimentos para

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras".

Conforme estatuído no art. 78[12], da Lei 14.133/2021 (LLCA), o SRP constitui-se em um procedimento auxiliar das licitações e das contratações realizadas pela Administração e, na forma do § 1º do mesmo dispositivo, deve obedecer a "[...] critérios claros e objetivos definidos em regulamento", sendo que no âmbito federal (extensível para os demais entes federativos por força do disposto no art. 187[13], da LLCA) tem-se, atualmente, o Decreto 11.462/2023 como regulamento do Sistema de Registro de Preços estabelecido nos artigos 82 ao 86, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O art. 3º, do Decreto 11.462/2023, elenca as hipóteses de uso do Sistema de Registro de Preços da seguinte forma:

> **Art. 3º. O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:**
>
> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
>
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
>
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

[12] Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
I - credenciamento;
II - pré-qualificação;
III - procedimento de manifestação de interesse;
IV - sistema de registro de preços;
V - registro cadastral.

[13] Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração**. (g.n).

Esclarece o Professor Joel de Menezes Niebuhr[14] que as hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços, previstas nos incisos I ao V do art. 3º, do Decreto 11.462/2023, "[...] não são taxativas [...]", não excluindo "[...] outras tantas hipóteses que sejam vislumbradas pela Administração". Contudo **adverte Niebuhr que "[...] não faz muito sentido utilizar o registro de preços para objetos que correspondam a uma demanda única, cuja contratação se exaure em apenas uma oportunidade**". Prossegue o reconhecido doutrinador da área de Licitações e Contratos Administrativos enfatizando que:

> **Se a demanda é uma só, que se contrate de uma vez pelos meios tradicionais**, sem ata de registro de preços. **O registro de preços deve ser utilizado para situações em que a Administração requer dado objeto com alguma periodicidade, diante de demanda que se replica**. E mais, **é necessário objeto que possa ser de alguma forma replicado, portanto, que ele possa ser padronizado ou que tenha elementos que permitam replicá-lo**, definindo-se numa unidade que se repete. **Objetos singulares, únicos, que não se repetem ou que não possam ser replicados**, pelo menos em princípio, **não devem ser contratados por meio do registro de preços**.
>
> **O registro de preços**, diante dessas premissas, **cai muito bem em relação a objetos de difícil previsibilidade,** dado que a Administração pode prever no edital de licitação e registrar em ata quantitativo superior à sua real estimativa, dado que não é obrigado a contratá-lo, insista-se, na forma do artigo 83 da Lei nº 14.133/2021. Daí, frustrada a estimativa inicial, a Administração disporá ainda de quantitativo, como se fosse uma reserva, podendo contratar o que for necessário sem maiores percalços, sem ter que lançar nova licitação. Nada obstante isso, **advirta-se que a dificuldade da Administração em definir o quantitativo para atender à sua demanda ou a sua**

[14] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 8. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **própria imprevisibilidade não é condição necessária para a utilização do registro de preços**. Repita-se que o registro de preços é bastante útil nessas situações, o que **não significa que ele somente possa ser utilizado diante delas. Não há nada que obste a utilização do registro de preços para demandas previsíveis, mesmo porque as demandas previsíveis também podem sofrer alguma variação**, ainda que provocada por fatores de exceção. (grifos e sublinhados nossos).

Embora Joel de Menezes Niebuhr lecione que a dificuldade na definição do quantitativo do objeto ou a própria imprevisibilidade da sua demanda pela Administração não se afiguram como condições indispensáveis para a utilização do Sistema de Registro de Preços, não se pode olvidar, por outro lado, que a hipótese prevista no inciso V, do art. 3º, do Decreto 11.462/2023 - que se refere, justamente, à impossibilidade, dada a natureza do objeto, de se "[...] definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração" - é a "[...] mais tradicional e conhecida das hipóteses de uso do SRP, adotada nos casos de demanda imprevisível"[15].

De qualquer forma, diante da existência das várias hipóteses, previstas nos 05 (cinco) incisos do art. 3º, do Decreto 11.462/2023, é forçoso reconhecer que, de uma maneira genérica, a utilização do Sistema de Registro de Preços não se restringe apenas às situações de imprevisibilidade da demanda, tendo em vista que os incisos I ao IV, do referido art. 3º, não contemplam ou aludem à dificuldade de previsibilidade sobre o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Entretanto, **não se deve perder de vista que o questionamento ora em análise diz respeito à possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços, especificamente, para obras e serviços de engenharia**, **sendo que,** nesse caso, como se demonstrará a seguir, **a imprevisibilidade da demanda** - seja em relação ao quantitativo ou ao momento em que deva ser fornecido - **é condição necessária para que a Administração possa lançar mão do SRP para realizar tais contratações**.

[15] CÔRREA, Ronaldo. Hipóteses de Uso do Sistema de Registro de Preços – o que muda na Nova Lei de Licitações? Artigo disponível em: <https://ronnycharles.com.br/hipoteses-de-uso-do-sistema-de-registro-de-precos-o-que-muda-na-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Enquanto%20a%20Lei%20n%C2%BA%208.666,hip%C3%B3teses%20de%20uso%20do%20SRP>. Acesso em 30 set. 2025.

Nesse ponto cabe noticiar que esta Corte de Contas é filiada[16] ao **Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)**[17], tendo firmado termo[18][19] respectivo para, dentre outras finalidades, "[...] uniformizar entendimentos por meio da elaboração de orientações técnicas e procedimentos de auditoria de obras públicas [...]". Fruto concreto deste intercâmbio foi a **adoção, pelo TCEES, do Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia**, elaborado e publicado pelo Ibraop, para que fosse aplicado "[...] às fiscalizações de obras públicas e serviços de engenharia realizadas pelo TCEES" (Nota Técnica SEGEX 002, de 13 de outubro de 2020[20]).

Outras contribuições, advindas da filiação deste Tribunal ao Ibraop, podem ser observadas, tais como o oferecimento de debate técnico sobre a aplicação do Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia[21] e visita técnica de membros do Ibraop ao TCEES para a realização de reuniões visando a uniformização de entendimento acerca das fiscalizações relacionadas à área de saneamento básico[22]. Portanto, resulta evidenciado que esta Corte de Contas reconhece o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)[23] como instituição plenamente capaz de contribuir para o aperfeiçoamento da função de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas.

---

[16] Vide informação disponível em: <https://www.ibraop.org.br/tcs-filiados/>. Acesso em 30 set. 2025.

[17] O Ibraop "É uma sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior e que exercem atividades relacionadas à auditoria de obras públicas". Informação disponível em <https://www.ibraop.org.br/> Acesso em 30 set. 2025.

[18] Termo firmado em setembro de 2019, com vigência de 05 (cinco) anos, Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/formidable/57/DGS_20191014_130416520.pdf> Acesso em 30 set. 2025.

[19] Termo firmado em dezembro de 2024, com vigência de 05 (cinco) anos. Disponibilizado no DOE-TCEES, na edição de 10 dez. 2024.

[20] Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Nota-Te%CC%81cnica-2-2020-Adoc%CC%A7a%CC%83o-do-Manual-do-Ibraop-como-Orientac%CC%A7a%CC%83o-Te%CC%81cnica.pdf>. Acesso em 30 Set. 2025.

[21] Vide informação em: <https://www.tcees.tc.br/escola/catalogo-de-cursos/curso/?id=908> Acesso em 30 set. 2025.

[22] Vide informação em: https://www.tcees.tc.br/noticias-institucional/ibraop-realiza-visita-tecnica-ao-tribunal-de-contas-do-estado-do-espirito-santo-e-realiza-reunioes/ Acesso em 30 set. 2025.

[23] O Ibraop "É uma sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior e que exercem atividades relacionadas à auditoria de obras públicas". Informação disponível em <https://www.ibraop.org.br/> Acesso em 30 set. 2025.

Nesse contexto cumpre ressaltar que o Ibraop editou, em maio de 2024, a Nota Técnica IBR 01/2024[24], que versa sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), especificamente sobre a sua aplicação em contratações de obras e serviços de engenharia.

Aduz a Nota Técnica IBR 01/2024 que a Administração Pública deve sempre atentar que as suas atividades e, em particular, as contratações que realiza, são regidas pelo princípio do planejamento, princípio este que se encontra estabelecido no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como no art. 5º da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei. 14.133/2021), vejamos:

> (Decreto-Lei 200/1967) **Art. 6º As atividades da Administração** Federal **obedecerão aos seguintes princípios fundamentais**:
>
> **I - Planejamento**.
>
> ----------//----------
>
> (Lei 14.133/2021) **Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento,** da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A Nota Técnica IBR 01/2024 estabelece que o Sistema de Registro de Preços (SRP), **somente pode ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia que se caracterizem pela imprevisibilidade da demanda** (seja em relação ao quantitativo a ser fornecido, seja em relação ao momento da necessidade do fornecimento), **ausente esse traço distintivo tem-se que a regra é o planejamento e a consequente**

[24] Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Nota-Tecnica_IBR_SRP_obras2.pdf> Acesso em 30 Set. 2025.

utilização de procedimento licitatório convencional para a contratação da obra ou serviço de engenharia necessária ao ente ou órgão demandante.

Vale acrescer que o art. 18, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório "[...] é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...], sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...]". Veja-se que o planejamento não figura como uma mera recomendação ao gestor público, mas sim constitui-se em um princípio-dever a ser observado nas contratações de bens, serviços e obras pela Administração Pública.

O Ibraop, na multicitada Nota Técnica IBR 01/2024, traz a seguinte exemplificação, com base na existência ou não de imprevisibilidade da demanda, para demonstrar a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços na contratação de obras ou serviços de engenharia:

Exemplo 1: Contratação de Conjunto Habitacional

Cenário 1: Quando há um número definido de casas populares, a utilização do SRP (Sistema de Registro de Preços) não é apropriada.

Cenário 2: No caso de construção sob demanda, conforme, o cadastro de beneficiários, o uso do SRP é adequado.

Exemplo 2: Troca de Abrigos de Ônibus

Cenário 1: Se um município planeja substituir todos os abrigos de ônibus em uma única contratação, o SRP não é aplicável.

Cenário 2: Quando o município pretende substituir os abrigos à medida que necessitarem de manutenção muito onerosa (sendo recomendável sua completa substituição), o SRP é recomendado.

Veja-se que **a orientação do Ibraop é tecida no sentido de que o Sistema de Registro de Preços é aceitável, para a contratação de obras e serviços de engenharia, quando a demanda se revela imprevisível ou incerta**, seja em relação ao quantitativo a ser contratado, seja em relação ao momento em que a contratação se impõe. **Sendo a demanda previsível a contratação deve ser tratada respeitando-se o princípio do planejamento, não sendo aplicável o SRP**. Nesse ínterim, enfatiza a Nota Técnica IBR 01/2024 que:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **Nos <u>casos em que não haja imprevisibilidade</u> relativa ao quantitativo ou ao momento** [...] **<u>não há motivação que justifique a aplicação do SRP</u>**, ao contrário, **essa prática permitiria "comercialização" da ata de registro de preço dele resultante, o que culmina na burla total a diversos princípios, dentre eles, ao princípio do planejamento**. (grifos e sublinhados nossos).

De se notar que **este Tribunal**, mesmo anteriormente à edição da Nota Técnica IBR 01/2024 do Ibraop, já possuía **firme entendimento no sentido de considerar <u>inadequada a utilização do Sistema de Registro de Preços</u> (SRP), para a contratação de obras e serviços de engenharia**, **<u>quando a demanda é previsível</u>**. Vejamos alguns precedentes, selecionados no proficiente Estudo Técnico de Jurisprudência 00012/2025-1 (Evento 04), do Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), que atestam esta linha de intelecção:

> **Acórdão TC 1423/2022 – 2ª Câmara (Excerto 423/2022)**
>
> **[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Adesão à ata de registro de preços. Serviço de limpeza pública[25]. Incompatibilidade. Responsabilidade. Princípio da presunção de legitimidade. Erro grosseiro. Ausência]**
>
> **Enunciado: É incompatível com o sistema de registro de preços a contratação** de serviços contínuos **com <u>quantitativos previsíveis</u>**, por não atender às hipóteses legais previstas no art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013.
>
> Tratam os autos de REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR (...) em face do Município de Ponto Belo (...), objetivando a suspensão da execução do Contrato Administrativo nº 64/2021 (peça 09), que se refere a prestação de serviços de limpeza pública do município, celebrado a partir de adesão de ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 018/2021 de Serra dos Aimorés-MG, no valor total de R$1.708.300,00.
>
> (...) d) Natureza da contratação incompatível com o registro de preços:

[25] O serviço de limpeza pública possui componentes que são considerados serviços de engenharia ambiental, tais como a destinação dos resíduos sólidos.

Quanto a este ponto, transcrevo as considerações da Instrução Técnica Conclusiva 3240/2022:

(...) Em resumo, a ITI 89/2022-2 (peça 131) apontou a incompatibilidade do registro de preços com a contratação de serviços de limpeza pública. Os responsáveis alegaram a possibilidade de adoção do SRP para serviços comuns e que o objeto da contratação estaria adequado ao art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013. Contudo, não se verificaram os elementos autorizativos para realização do SRP para os serviços de limpeza contratados por Ponto Belo/ES, motivo pelo qual se opinou pela manutenção da irregularidade referida nos autos, como se passa a relatar.

(...) Em nenhum momento a ITI 89/2022-2 (peça 131) abordou tal discussão se os serviços seriam comuns ou especializados, mas sim os fatos específicos do processo em questão, considerados como inadequados na ITI: serviços de limpeza pública licitados via SRP.

O fato de limpeza pública ser ou não serviço comum não a torna apta à realização de SRP, deveriam ter sido analisados os aspectos previstos na legislação (art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013) para a adoção ou não do SRP: (...).

O objeto do presente contrato não se amolda a estas hipóteses, pois que os serviços são de natureza contínua e os **quantitativos são previsíveis**.

(...) **Corroboro com o posicionamento de que o Sistema de Registro de Preços não seria adequado ao objeto relacionado ao presente processo (limpeza pública), haja vista ser possível, previamente, definir o quantitativo a ser demandado pela Administração**.

[...] (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01423/2022-6. Processo 00345/2022-3. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 25/11/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 05/12/2022).

----------//----------

Acórdão TC 1189/2022 – 1ª Câmara (Excerto 367/2022)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

[Licitação. Serviço de limpeza pública. Coleta de resíduo sólido. Sistema de Registro de Preços]

Enunciado: É vedada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços de limpeza pública, por se tratar de atividade de natureza contínua, **com demanda previsível** e obrigatoriedade de previsão orçamentária na fase interna da licitação.

Cuidam os autos de Representação apresentada nesta Corte de Contas em face da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, suscitando possíveis irregularidades/ilegalidades no procedimento licitatório deflagrado pelo Edital do Pregão Presencial para Registro de Preços n° 44/2021, do tipo Menor Preço Global, que pretende a "contratação de empresa especializada para prestação de serviços de armazenamento temporário, transporte rodoviário de carga e recebimento/destinação final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares não recicláveis classe II, através de registro de preços", cuja abertura prevista para 10/12/2021.

(...) III.1.2) Da adoção ilegal de registro de preços para contratação de serviços de limpeza pública.

O presente item decorre da previsão no edital e no termo de referência acerca da realização da contratação por ata de registro de preços, em dissonância com a previsão legal contida no art. 3°, I e IV do Decreto Federal n° 7892/2013, bem como com a jurisprudência desta Corte.

Sobre isso, este TCEES, por meio da Instrução Normativa TC nº 52/2019, traz com clareza o entendimento da impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços em contratações relacionadas:

Não cabe à administração a realização de serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos mediante Ata de Registro de Preços. Afinal, o sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua, pois exige imprevisibilidade do quantitativo, e os quantitativos dos serviços em questão são previsíveis. (...) "o maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como Notas de Empenho. Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame".

(...) esta Corte de Contas já decidiu pela inaplicabilidade do registro de preços em licitações para serviços de limpeza pública (...).

(...) Dessa forma, em anuência aos entendimentos técnico e ministerial, me posiciono pela manutenção da irregularidade apresentada no presente item. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01189/2022-7. Processo 07655/2021-1. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 30/09/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 10/10/2022).

----------//----------

Decisão TC 2615/2021 – 1ª Câmara (Excerto 766/2021)

[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Obras e serviços de engenharia]

Enunciado: <u>O Sistema de Registro de Preço não se revela a via adequada para a contratação de obras de engenharia</u>, seja por falta de amparo legal**<u>,</u>** seja **<u>por não possuir a imprevisibilidade intrínseca às contratações de tal espécie</u>**, não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários para a realização das obras com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo.

Tratam os presentes autos de Representação (...), dando conta da existência de irregularidade no Edital de Concorrência Pública n°. 002/2021, cujo **objeto é "Implantação do sistema de tratamento de esgoto domiciliar** tipo UASB-TS com fornecimento de máquinas, equipamentos e mão de obra", com valor aproximado de R$ 4.181.911,84 (quatro milhões, cento e oitenta e um mil, novecentos e onze reais e oitenta e quatro centavos).

(...) II.1- DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR.

(...) pode-se inferir que inicialmente a utilização do **Sistema de Registro de Preços**, conforme previsto na Lei n°. 8.666/93, destinava-se a aquisições/compras e não à execução de serviços, como previsto

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

tanto no Decreto Federal quanto no Decreto Municipal. Muito embora isto tenha ocorrido, a jurisprudência pátria abarcou tal hipótese de utilização, extensível a **serviços comuns de Engenharia, sendo adequado para demandas rotineiras, não previsíveis e passíveis de especificações completas e uniformes**.

[...]

Ainda que não se tratasse de obra, mesmo assim **a utilização do Sistema de Registro de Preços não seria possível,** levando-se em conta que o **objeto não possui a imprevisibilidade intrínseca a contratações de tal espécie**, não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 02615/2021-1. Processo 03804/2021-5. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 01/09/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 03/09/2021).

----------//----------

Decisão TC 3130/2019 – 1ª Câmara (Excerto 9044/2019)

[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Obras e serviços de engenharia. Pavimentação. Quantificação]

Enunciado: É indevida a adoção do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras de pavimentação quando a demanda é previamente conhecida e passível de quantificação pela Administração, ainda que o objeto seja padronizado, por se tratar de obra com planejamento possível e não serviço de manutenção rotineira de natureza imprevisível.

Trata-se de Representação com pedido cautelar formulada pela pessoa jurídica (...) em face da Prefeitura Municipal de Sooretama, em razão de suposta irregularidade no edital da Concorrência Pública 2/2019, cujo objeto de questionamento é o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de pavimentação em diversas vias públicas de Sooretama-ES (...).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

(...) assim se posicionou a área técnica por meio da Manifestação Técnica nº 11160/2019-1:

"(...) 3.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

(...) Importa ressaltar que **a utilização do SRP para pequenas intervenções**, sem complexidade, realmente **tende a possibilitar que a Administração Pública atue de forma mais célere no atendimento de demandas rotineiras e uniformes, sem total previsibilidade**.

Para a contratação em análise, apesar dos responsáveis afirmarem que "toda a preparação prévia das áreas será realizada pelo Município, sendo que a empresa realizará apenas a pavimentação padronizada, conforme consta do memorial descritivo e termo de referência", o que garantiria, em tese, a "padronização do objeto", **destaca-se que a demanda não é imprevisível**, conforme pode ser constatado no trecho reproduzido a seguir, extraído do Termo de Referência (...).

(...) **O que se observa é a possibilidade de levantamento da demanda com antecedência, uma vez que são conhecidos os locais que necessitam de intervenção. Nesse caso, portanto, não há como alegar que não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração**.

Destaca-se que a identificação prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração não se amolda ao Sistema de Registro de Preços.

(...) vale lembrar que os serviços que a Administração Municipal de Sooretama pretende contratar não são típicos de manutenção ou conservação, pelo contrário, a finalidade da contratação é suprir a necessidade de pavimentação em bairros que não a possui. Portanto, o que se está a contratar são obras de pavimentação.

(...) Ante o exposto, **considerando que as demandas a serem atendidas pela contratação não se caracterizam pela imprevisibilidade**, mas são demandas já existentes no município, de conhecimento da Administração Municipal, **constata-se que a contratação em tela extrapola o objetivo do Sistema de Registro de Preços de atender demandas realmente não previsíveis**".

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> (...) Diante desse quadro, nota-se a presença dos pressupostos para a concessão de medida cautelar. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 03130/2019-1. Processo 15460/2019-1. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 06/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 08/11/2019). (grifos e negritos nossos).

No recente Parecer em Consulta 00012/2025, publicado em 07/10/2025[26], **este Sodalício pontuou que o serviço de destinação final de resíduos sólidos urbanos (considerado um serviço de engenharia ambiental), por ter demanda previsível e permanente, não se enquadra na lógica de aquisições eventuais e incertas que caracterizam e justificam a adoção do Sistema de Registro de Preços.** Vejamos excertos do julgado:

> **PARECER EM CONSULTA 00012/2025-1 PLENÁRIO**
>
> **CONSULTA – RATIFICAR CONHECIMENTO – RESPONDER CONSULTA FORMULADA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**
>
> **1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de** serviços de transporte e **destinação final de resíduos sólidos urbanos**, **uma vez que** tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com **demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP** (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).
>
> [...]
>
> 4. À luz do art. 20 da LINDB, é imprescindível que a decisão considere os efeitos práticos da contratação. A adoção do SRP, ao simplificar a gestão de resíduos sólidos a uma lógica de demanda eventual, poderia implicar em descontinuidade do transporte de resíduos sólidos, ineficiência na destinação e agravamento da degradação ambiental, em afronta ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88).
>
> [...]
>
> **6.** Diante disso, **é recomendável que os municípios optem por contratações estáveis e duradouras, na forma do art. 106 da Lei nº**

[26] Notificação disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 06/10/2025.

14.133/2021, que garantam continuidade, segurança jurídica, economicidade e alinhamento às metas ambientais, evitando que a gestão de resíduos sólidos seja reduzida a um mero ciclo de coleta, transporte e aterramento, em flagrante desacordo com a PNRS, com o Planares, com a LINDB e, sobretudo, com o dever constitucional de defesa do meio ambiente em benefício das presentes e futuras gerações.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Consulta**, acompanhada do Parecer Jurídico 9/2025-8, encaminhada pelo Sr. João Paulo Silva Nali, Prefeito Municipal de Castelo, com as seguintes questões:

É aplicável a modalidade licitatória de ata de registro de preço para fins de transporte de local lixo/entulho entre o transbordo (local fixo) e o local de destinação final, tendo como parâmetros os quilômetros percorridos e o peso?

É aplicável a modalidade licitatória de ata de registro de preço para fins de recebimento de lixo em aterro sanitário, tendo como parâmetros o peso e/ou volume?

[...]

2. FUNDAMENTAÇÃO

[...]

> **5.7.2 Do sistema de Registro de Preço**
>
> O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto na Lei nº 14.133/2021 e regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/2023, consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos a bens, serviços e obras, destinados a contratações futuras.
>
> A ata de registro de preços tem prazo de vigência de até 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade, sendo, portanto, instrumento associado, como

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

regra, a contratações de curto prazo, não contínuos e de menor complexidade.

No que se refere a obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 admite a utilização do SRP, desde que atendidos requisitos específicos: (i) existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional; e (ii) necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado (art. 85 e art. 3º, parágrafo único, da Lei). Nessas hipóteses, o sistema mostra-se adequado, pois garante padronização e eficiência em contratações simples e que se repetem durante o exercício.

Entretanto, os serviços de manejo de resíduos sólidos, embora enquadrados como serviço comum de engenharia pela IN nº 52/2019, item 9.5.1, não se enquadram, em regra, nessas condições.

[...]

O posicionamento padrão do Tribunal de Contas é contra a utilização de SRP para manejo de resíduos sólidos. No Acórdão 1189/2022 (Excerto 367/2022), cujo entendimento é corroborado pelo Tópico 9.5.2 da Instrução Normativa 52/2019 do TCE/ES, a Corte estabeleceu que era vedada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços que incluem o "transporte rodoviário de carga e recebimento/destinação final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares", **uma vez que se caracterizam como serviços contínuos, cuja demanda é previsível**;

[...]

5.7.5 Incompatibilidade do Sistema de Registro de Preço com o manejo de resíduos sólidos, em especial com a Lei 12.305/2010 e com o que dispõe o Decreto 11043/2022

[...]

Por sua natureza, trata-se de atividade plenamente mensurável, **com dados claros sobre quantitativos,** tipologia, origem e rotas de coleta. Além disso, a legislação ambiental impõe que a gestão de resíduos seja constantemente

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

aprimorada, visando não apenas à coleta e à disposição final, mas também à redução da geração, aumento da reciclagem e da reutilização, valorização energética e retorno de materiais à cadeia produtiva, conforme trecho da Lei 12305/2010 abaixo copiado:

[...]

O **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, previsto na **Lei nº 14.133/2021**, tem como característica a formalização de **ata com vigência de até 12 meses**, prorrogável por igual período, sendo adequado para aquisições de bens e serviços de demanda eventual ou variável. Entretanto, não se revela compatível com serviços públicos essenciais e contínuos, como a gestão de resíduos sólidos, pois:

- Restringe-se a prazos curtos, inadequados para um serviço que demanda planejamento de médio e longo prazo;
- Adota condições padronizadas, muitas vezes sem considerar as especificidades geográficas, demográficas e operacionais de cada município;
- Pode comprometer o cumprimento das metas de redução, reutilização, reciclagem e aproveitamento energético previstas na PNRS e no Planares;
- Enfraquece a previsibilidade contratual e a estabilidade necessárias para a evolução sustentável da gestão de resíduos.

[...]

Após essa fundamentação, sugeriu-se a seguinte conclusão:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de serviços de transporte e **destinação final de resíduos sólidos urbanos,** uma vez que tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com **demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP** (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

[...]

Assim, acompanho a fundamentação e conclusão expressos na Instrução Técnica de Consulta 00028/2025-1, anuído pelo *Parquet* de Contas, e os adoto como razões de decidir. Procedo apenas a um ajuste redacional, pois a expressão “recomenda-se”, pode dar a ideia

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

de que se está exercitando a competência prevista no art. 1º, XXXVI da Lei Orgânica deste Tribunal, qual seja, a de expedir recomendações, quando na verdade se está apenas demonstrando a via preferencial para o atuar administrativo. Opto, portanto, pela expressão “é recomendável”.

[...]

1. PARECER CONSULTA TC-0012/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

1.1. RATIFICAR o conhecimento da presente Consulta, nos termos da Decisão Monocrática 503/2025-4, diante da presença dos seus requisitos de admissibilidade;

1.2. NO MÉRITO, acompanhando a Área Técnica e o *Parquet* de Contas, responder a consulta formulada nos seguintes termos:

> 2.1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de serviços de transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, uma vez que tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

[...]

1.3. DAR CIÊNCIA desta decisão ao Consulente, ARQUIVANDO-SE os presentes autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/9/2025 - 49ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho. (TCE-ES – Consulta – Parecer em Consulta TC 0012/2025. Processo TC 5379/2025-6. Relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha).

Dessa forma, considerando todo o exposto, em especial as orientações contidas da Nota Técnica IBR 01/2024, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), tem-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não é o procedimento adequado quando se visa a contratação de obras ou serviços de engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, passíveis de previsão quanto à demanda e ao momento de seu fornecimento, devendo-se, nesses casos, realizar-se procedimento licitatório convencional em observância ao princípio do planejamento previsto no art. 5º e 18 da Lei 14.133/2021 (LLCA). Equivale dizer-se que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente terá lugar quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85, da LLCA, a demanda se revelar imprevisível no que concerne aos quantitativos a serem contratados ou ao momento em que o fornecimento se fará necessário.

4.2 É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?

Novamente esclarecemos que a indagação ora em análise foi proposta, originalmente, na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), em sede de um processo de auditoria que visa apurar a viabilidade da utilização do Sistema de RP, especificamente, para obras e serviços de engenharia. Dessa forma, enfatizamos que o exame acerca da possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços, para objetos que apresentem complexidade, se limitará às obras e serviços de engenharia.

Pois bem. Com relação ao questionamento convém, inicialmente, rememorarmos o teor do disposto no art. 85 e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021):

> **Art. 85.** A Administração **poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços**, desde que **atendidos os seguintes requisitos:**
>
> **I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.** (g.n).

Veja-se que a Lei 14.133/2021 autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações de obras e serviços de engenharia, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, **sem complexidade técnica** e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A ausência de complexidade técnica é uma condição indispensável e obrigatória, estabelecida na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para que, ao lado dos outros requisitos referidos nos incisos I e II, do seu art. 85, **a Administração possa utilizar-se do Sistema de Registro de Preços visando a contratação de obras e serviços de engenharia**. Resulta, claro, portanto, que as **obras e os serviços de engenharia, que apresentem complexidade técnica, não se constituem em objetos elegíveis para o procedimento do registro de preços**.

Especificamente sobre os projetos de engenharia tem-se que, além de evidentemente se classificarem como serviços de engenharia, também podem ser enquadrados, diante de sua própria natureza, como serviços técnicos especializados, em conformidade com o disposto no art. 6º, XVIII, alínea “a”, da Lei 14.133/2021[27] (LLC), que contempla dentre tais serviços a elaboração de projetos básicos e projetos executivos. Em verdade a Lei de Licitações e Contratos não faz alusão à expressão “projeto de engenharia”, mas sim, ao tratar, em seus artigos 45 e 46, das “obras e serviços de engenharia”, menciona o “anteprojeto”, o “projeto básico” e o “projeto executivo” como as peças técnicas que embasam e se fazem necessárias nos procedimentos que levam às contratações de obras e serviços de

---

[27] (Lei 14.133/2021) **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, **projetos básicos e projetos executivos**;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

engenharia (ressalvada a situação descrita no § 3º[28], do art. 18, da LLC), e encontram definição na própria LLC, vejamos:

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> **XXIV - anteprojeto**: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:
>
> a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
>
> b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
>
> c) prazo de entrega;
>
> d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
>
> e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
>
> f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
>
> g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
>
> h) levantamento topográfico e cadastral;
>
> i) pareceres de sondagem;
>
> j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

[28] (Lei 14.133/2021) Art.18 [...] § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure 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, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;
>
> [...] (g.n).

Embora a Lei 14.133/2021 (LLC), no art. 6º, inciso XXI, classifique serviços de engenharia dividindo-os em "serviço comum de engenharia" e "serviço especial de engenharia", não oferece, por outro lado, um conceito para "complexidade técnica" ou sequer traça características distintivas sobre o que poderia ser considerado um "serviço de engenharia sem complexidade técnica".

Importante esclarecer, nesse ínterim, que o Tribunal de Contas da União, ainda sob a égide do anterior regime legal de contratações públicas, já possuía firme entendimento no sentido de que não é a complexidade do objeto o fator determinante para o seu enquadramento no conceito de comum ou especial. Vejamos trecho do Acórdão nº 2.806/2014, da 1ª Câmara do TCU, no qual se firma essa premissa:

> **A complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum**, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, **caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum** e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico. (Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 2.806/2014-1ª Câmara). (g.n).

De qualquer modo, ainda que em um dado caso concreto se possa concluir que um "anteprojeto" ou um "projeto básico" não detenham considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da Lei 14.133/2021 (LLCA), estabelece outros requisitos para que a Administração possa lançar mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos. A própria natureza singular do objeto e, principalmente, a necessidade de se cumprir um conjunto de requisitos para que se possa contratar o serviço de "projetos de engenharia" através do Sistema de Registro de Preços inviabiliza a utilização do procedimento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

4.3 O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) menciona o termo “heterogeneidade” em dois dos incisos do seu artigo 6º, vejamos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta **heterogeneidade** ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;
>
> XXI – [...]
>
> b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta **heterogeneidade** ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

Embora a Lei 14.133/2021 não ofereça um conceito para “heterogeneidade” é possível apropriar-se das definições encontradas em dicionários comuns. O dicionário Michaelis[29] descreve a heterogeneidade como a qualidade daquilo que é heterogêneo, composto de coisa, elementos e partes de natureza diferente, sendo o oposto de homogeneidade.

Veja-se que o conceito de “heterogeneidade” se aproxima da ideia de “singularidade”, ou seja, aquilo que é único, individualizável, irrepetível. Ocorre que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento que visa, como o próprio nome indica, registrar preços, condições e fornecedores, para uma possível contratação futura de bens, serviços comuns, obras e serviços de engenharia, sendo que, para tanto, é necessário que tais objetos sejam replicáveis, ou seja, devem se apresentar como unidades que se repetem com o mesmo nível de qualidade e conteúdo, sendo, assim, padronizáveis.

Desse modo, objetos caracterizados pela heterogeneidade e, portanto, pela singularidade que lhes é inerente, não se adequam ao Sistema de Registro de Preços que tem, por essência, a repetibilidade do fornecimento do mesmo objeto em momentos futuros e distintos. Especificamente sobre os projetos

[29] Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/ .

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

de engenharia, conforme se expôs no tópico anterior, tem-se que a sua própria natureza singular, bem como a necessidade de se cumprir o conjunto de requisitos estabelecidos nos incisos I e II do art. 85, da Lei 14.133/2021, inviabiliza a utilização do SRP.

4.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

O Professor Joel de Menezes Niebuhr[30], em lição já aqui exposta, ao se referir a objetos em geral (e não especificamente a obras e serviços de engenharia), enfatiza que não faz sentido utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) "[...] para objetos que correspondam a uma demanda única, cuja contratação se exaure em apenas uma oportunidade". Prossegue o doutrinador pontuando que "o registro de preços deve ser utilizado para situações em que a Administração requer dado objeto com alguma periodicidade, diante de **demanda que se replica**". Nas palavras de Niebuhr "[...] **é necessário objeto que possa ser** de alguma forma **replicado**, portanto, **que ele possa ser padronizado ou que tenha elementos que permitam replicá-lo**, **definindo-se numa unidade que se repete**".

Ao analisar o instituto do Sistema de Registro de Preços, já sobre a égide da Lei 14.133/2021, leciona Sidney Bittencourt[31] que o procedimento

> [...] **permite que a Administração registre previamente as melhores propostas, criando condições para aquisições conforme a necessidade e disponibilidade orçamentária**, sem a exigência de repetição de todo o procedimento licitatório; a eficiência e economicidade, **alcançadas pela centralização e padronização de itens comuns, com ganhos de escala**; e a flexibilidade administrativa, evidenciada pela controversa, mas útil, possibilidade de adesão posterior ("carona"), que, respeitando os limites legais, maximiza o aproveitamento do certame original.

[30] NIEBUHR, Joel de Menezes. op. cit. 2025.

[31] BITTENCOURT, Sidney. Novo Sistema De Registro De Preços. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5646. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> [...]
>
> No dizer do normativo, é um conjunto de procedimentos. Diríamos, contudo, que **se trata de um procedimento** que aloja uma licitação (concorrência ou pregão). E mais: que permite também as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, **para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou uma entidade**.
>
> Por outro lado, mesmo composto por uma licitação (ou por um processamento de contratação direta), tem o procedimento peculiaridade especial, porquanto não oferece, como nos certames convencionais, o direito subjetivo à contratação, mas tão somente a sólida expectativa de que isso venha a ocorrer, uma vez que constitui característica do sistema a faculdade reconhecida à Administração no sentido de, havendo condição melhor no mercado, valer-se dela.
>
> **Trata-se**, por conseguinte, **de um procedimento que objetiva definir aquele que vai atender a futuras contratações necessárias à Administração**, com o registro de valores a serem praticados nos momentos efetivos dessas contratações.
>
> **O SRP objetiva atender necessidades apenas previstas, ou seja, aquelas que se presume que ocorrerão**, mas que poderão não se efetivar. (grifos e sublinhados nossos).

Note-se que é da essência do Sistema de Registro de Preços que o objeto pretendido não seja singular, único, não replicável, mas sim que possa ser fornecido várias vezes pelo contratado, respeitando-se, evidentemente, os limites da Ata de Registro de Preços. Também é um traço característico do SRP o fato de ser ele um procedimento com a finalidade precípua de registrar preços de bens, serviços e obras para contratações futuras (evidentemente, dentro do prazo da Ata de Registro de Preços), conforme estabelece o art. 6º, inciso XLV, da Lei 14.133/2021, ao conceituar o SRP como o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para **contratações futuras**" (g.n).

Para que seja fornecido em múltiplos momentos no futuro, inclusive para órgãos e entidades não integrantes da ata de registro de preços e que

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

posteriormente venham aderi-la, é necessário que objeto registrado seja replicável e padronizável para que possa atender a necessidades repetitivas.

No que diz respeito ao tema focal deste Prejulgado, tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços, para a contratação de obras e serviços de engenharia, somente se revela possível diante do atendimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que mais uma vez trazemos ao lume:

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

Veja-se que o inciso I do art. 85, da LLCA, alude à necessidade de que as obras ou serviços de engenharia sejam suscetíveis a um projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional, de sorte que o mesmo serviço ou a mesma obra deverão se apresentar como replicáveis, ou seja, devem possibilitar a sua repetição em momentos e locais distintos. Se a obra ou serviço de engenharia detiverem características que os tornem singulares, irrepetíveis, não poderão, evidentemente, serem contratados através do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Por sua vez o inciso II do art. 85, da Lei 14.133/2021, estabelece a exigência de que as obras ou serviços de engenharia, para que possam ser contratados através do Sistema de Registro de Preços, devem atender a uma necessidade permanente ou frequente da Administração, o que também nos leva à ideia de repetição em momentos e locais distintos. Sobre o tema, anota Joel de Menezes Niebuhr[32] que “não se deve utilizar o registro de preços para obra ou serviço de engenharia que seja singular, única, que não se pretenda replicar”.

Assim, respondendo-se ao questionamento, tem-se que os requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA),

[32] NIEBUHR, Joel de Menezes. op. cit. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> inviabilizam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis.
>
> No que tange às reformas e ampliações de edificações tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços será permitida desde que haja projeto padronizado, portanto replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, ou seja, o SRP poderá ser utilizado desde que se demonstre, no estudo técnico preliminar (art. 6º, inciso XX[33], da LLCA), o atendimento aos requisitos do art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021.
>
> [...]

Para melhor contextualizar o presente **Incidente de Prejulgado**, é relevante rememorar a **origem da demanda** e o **caminho processual que motivou sua instauração**. O tema em análise decorre de auditoria realizada por este Tribunal, no âmbito do **Processo TC 1300/2024**, a qual teve por objetivo examinar a **regularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP** em contratações de **obras e serviços de engenharia** por diversos entes jurisdicionados.

Os trabalhos, conduzidos sob a coordenação da **Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável – SECEXINFRA**, suscitaram discussões relevantes quanto à **interpretação do art. 85 da Lei nº 14.133/2021**, especialmente no que tange aos requisitos de **padronização, complexidade e imprevisibilidade**. A partir dessas análises, delineou-se o debate jurídico que culminou na **instauração do presente incidente**, destinado a uniformizar o entendimento do Tribunal sobre a matéria.

Previamente à análise da matéria submetida a prejulgamento de tese, considero relevante trazer, de forma didática, alguns apontamentos de natureza processual.

A **Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3** (Processo 1300/2024), que sugere a instauração do prejulgado, não observou o cominho a ser percorrido para que se

[33] (Lei 14.133/2021) Art. 6º. [...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

possa ser suscitado um Incidente de Prejulgado nesta Corte de Contas, qual seja, após a devida instrução processual indicando as irregularidades do caso concreto que ensejam a necessidade da instauração do incidente acabou por se afastar, ainda que de maneira não intencional, da lógica tradicional dos processos de controle externo adotados por este Tribunal.

No **item 5** da referida ITC, que apresenta as propostas de encaminhamento, não consta um posicionamento conclusivo da área técnica, com a indicação clara de eventual irregularidade, dos responsáveis e das determinações ou recomendações cabíveis. Em vez disso, a proposição nº 2 já sugere diretamente a instauração do prejulgado e, como consequência, as seguintes proposições:

> 6. Que, no mérito, seja proferida DETERMINAÇÃO para, no prazo estabelecido, a realização de nova contratação na modalidade adequada, em substituição às contratações da tabela abaixo (caso ainda vigentes);
>
> 7. Que seja informado aos responsáveis que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço possa acarretar prejuízos à população. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada;
>
> 8. Que seja dada CIÊNCIA às entidades auditadas de que:
>
> • o SRP não é admissível para objetos que não possuam características de imprevisibilidade;
>
> • não é possível a utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia;
>
> • não é adequada a utilização do SRP para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia;
>
> • ao optar pelo SRP, a Administração deve separar os objetos que realmente se amoldam a esse instrumento auxiliar daqueles que exigem planejamento e contratação específicos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Em outras palavras, a **Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3** acabou por conferir, na prática, um caráter normativo à interpretação proposta pela área técnica, utilizando o prejulgamento de tese como meio para isso. A partir da consolidação do prejulgado, seria estabelecido o critério de auditoria.

Assim, quando os processos de auditoria de conformidade retornassem à análise já sob a égide da tese prejulgada, isso teria como consequência a expedição de determinação para que os jurisdicionados:

I. Realizem novas contratações;
II. Executem apenas as Atas de Registro de Preços cuja interpretação possa acarretar prejuízos à população; e
III. Tomem ciência da impossibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços nos casos delineados.

De acordo com o Regimento Interno desta Corte de Contas, o art. 321 estabelece que a instrução técnica conclusiva é o documento que finaliza a etapa instrutória, devendo, conforme o §1º do art. 319, necessariamente conter:

> [...]
>
> I – a narrativa dos fatos;
>
> II – os indícios de irregularidades, se existentes, apontados no relatório e na instrução técnica inicial;
>
> III – a análise devidamente fundamentada, com o exame das questões de fato e de direito;
>
> IV – a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

Em consulta ao Processo 1300/2024, observa-se que não foi elaborada instrução técnica inicial, tendo sido determinada tão somente a oitiva das entidades fiscalizadoras, na pessoa de seus responsáveis, conforme **Decisão SEGEX 00944/2026-6, pois sem a devida responsabilização, não foi ofertado o exercício do contraditório e ampla defesa**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Observa-se, ainda, que o **Relatório de Auditoria nº 0006/2024-6** (Processo TC 1300/2024) foi elaborado em conformidade com a metodologia prevista no Manual de Auditoria deste Tribunal, nos seguintes termos:

> 1.4 Metodologia utilizada e limitações
>
> Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Ato contínuo, foram apresentados 3 achados no Relatório de Auditoria:

- item 2.1 – Inobservância do princípio do planejamento;

- item 2.2 – Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP; e

- item 2.3 – Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia.

Em relação à situação encontrada nos achados, a equipe de auditoria consignou o seguinte:

> A fim de mitigar eventuais interpretações equivocadas dos referidos requisitos, **somada à incipiente doutrina e jurisprudência relacionada ao tema recente**, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop elaborou e publicou a Nota Técnica IBR nº 01/2024, intitulada “Sistema de Registro de Preços (SRP). Aplicações em contratações de obras e serviços de engenharia segundo a Lei nº 14.133/2021”, **que foi utilizada como subsídio para a análise realizada na presente fiscalização. (g.n)**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Como causa do **Achado 2.1**, a equipe de auditoria apontou que a interpretação equivocada de legislação recente**, ainda carente de jurisprudência**, teria levado gestores a flexibilizar os meios legais de contratação em busca de supostos benefícios em prazos e custos. Com efeito, indicou-se a contratação de obras e serviços de engenharia sem o devido planejamento.

Ocorre que tal afirmação foi fundada no Apêndice 00179/2024-8 (Processo TC 1300/2024), **sendo citado como evidência: "Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento à utilização do SRP"**.

Ao analisar a documentação de auditoria, verifica-se que o **Apêndice 00179/2024-8 é o único documento instrutório efetivamente anexado ao Relatório**. **Todavia, o referido apêndice não examinou de forma aprofundada e devidamente fundamentada o tema em debate.** Nele consta apenas uma tabela contendo Atas de Registro de Preços de oito jurisdicionados do TCE/ES, sem que tenham sido juntados os respectivos estudos técnicos preliminares, termos de referência ou projetos básicos que embasaram cada uma das contratações. A ausência desses elementos essenciais impede a avaliação concreta acerca da pertinência ou não da adoção do Sistema de Registro de Preços nos casos analisados.

Prosseguindo na análise do Relatório de Auditoria, verifica-se que, na situação encontrada relacionada ao **Achado 2**, a equipe de auditoria discorre sobre **a "existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado".**

Na peça, identifica-se a seguinte linha de raciocínio hermenêutico:

> 1. O art. 85 da Lei 14.133/2021 prevê expressamente a contratação de obras e serviço de engenharia pelo sistema de registro de preços;
>
> 2. Padronização significa a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto, quando necessárias;
>
> a. É feita uma ressalva de que a padronização não pode inviabilizar possíveis e necessárias adequações do "projeto padrão".
>
> b. É feita uma segunda ressalva de que o regime de execução das adequações seria o de preço unitário e o do projeto padrão se faria por preço global.
>
> 3. Em relação à existência de padronização, trouxeram o Decreto Federal que altera a expressão de "projeto padronizado" para "termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados", de modo que

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> caberia a tais documentos a indicação de evidenciar a existência de padronização;
>
> a. É feita uma ressalva que termo de referência não pode embasar contratações de obra, apenas de bens e serviços de engenharia.
>
> b. É feita uma segunda ressalva no sentido de que o art. 18, §3º da Lei 14.133/2021 admite termo de referência nos casos de contratações de serviços comuns de engenharia.
>
> 4. Assim surge a primeira conclusão: o Decreto Federal, ao substituir a palavra "projeto padronizado" por "termo de referência padronizado", tem aplicação somente nos casos de serviços comuns de engenharia.
>
> 5. Em seguida é apresentada uma segunda conclusão: "*Nesses termos verifica-se que os objetos indicados no presente achado não se amoldam aos requisitos "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional" e "necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço" indispensáveis a utilização do SRP, nos termos exigidos no art. 85 da Lei Federal 14.133/2021*".

Desde logo se observa que a análise técnica se concentrou principalmente na figura do "termo de referência padronizado", sem explorar integralmente o teor do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, que dispõe, em seu parágrafo único:

> Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
>
> I – existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
>
> II – necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Dessa forma, toda a argumentação apresentada no 2º achado precisa ser complementada com a **possibilidade de se utilizar o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia sempre que houver anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizado, e não apenas termos de referência padronizado**.

Na sequência, é apresentado o **Acórdão 0049/2021 – 1ª Câmara**, cuja aplicação deve ser ponderada, **por ter sido emitido sob a égide da Lei 8.666/93**. Inclusive, o próprio acórdão registra:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> Diante do exposto, **entendo sempre ser necessário avaliar a utilização do sistema de registro de preços em relação às obras e aos serviços de engenharia, sob o foco da natureza do serviço e de sua complexidade**, pois a grande maioria das obras e muitos serviços de engenharia se revestem de características específicas, diferenciadas, que se distanciam das vantagens da adoção do **Sistema de Registro de Preços, que melhor se adequa às hipóteses de compras --- tanto assim o é que sua localização no corpo da Lei 8.666/93 se dá na Seção V, onde se trata dos critérios de Compras**. (g.n.)

O que se pretende evidenciar é que, ao contrário da Lei 8.666/93, **a Lei 14.133/2021, em mais de uma oportunidade, trata expressamente da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia**, a exemplo do art. 82, §5º, e do art. 85. *Verbis:*

> Art. 82, § 5º – O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:
>
> I – realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
>
> II – seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
>
> III – desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
>
> IV – atualização periódica dos preços registrados;
>
> V – definição do período de validade do registro de preços.

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

Inclusive, a própria equipe de auditoria menciona acórdãos dos Tribunais de Contas da União que **admitem o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia simples**, a saber: **Acórdãos 2.176/2022, 1.767/2021, 1.213/2021 e 3.143/2020**, todos do Plenário do TCU.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Por fim, em relação ao Achado 3, o Relatório de Auditoria remete sua argumentação às razões já desenvolvidas nos achados anteriores.

Ato contínuo, o **Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS**, elaborou o **Estudo Técnico de Jurisprudência 0012/2025-1**, no qual concluiu:

> 1. Quanto ao primeiro questionamento, foram identificadas 7 (sete) deliberações que consideram irregular a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objetos cuja demanda seja previsível, a saber: Acórdão TC 1.423/2022 – 2ª Câmara; Acórdão TC 1.189/2022 – 1ª Câmara; Acórdão TC 1.221/2022 – 1ª Câmara; Decisão TC 2.615/2021 – 1ª Câmara; Decisão TC 1.246/2021 – Plenário; Decisão TC 3.130/2019 – 1ª Câmara; e Decisão TC 2.340/2019 – 2ª Câmara.
>
> 1.1. Por outro lado, em sentido divergente, identificou-se 1 (uma) deliberação mais recente, o Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara, que admite a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objetos cuja demanda seja previsível, ao considerar que as hipóteses de cabimento do SRP, previstas no art. 3º do então vigente Decreto 7.892/2013, seriam alternativas e não cumulativas.
>
> 2. Quanto ao segundo questionamento, foram identificadas 4 (quatro) deliberações que firmam entendimento no sentido de não ser regular a utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade, a saber: Acórdão TC 398/2021 – Plenário; Acórdão TC 1.127/2020 – Plenário; Decisão TC 66/2019 – 2ª Câmara; e Decisão TC 2.873/2018 – 2ª Câmara.
>
> 3. Sobre o terceiro questionamento, foram identificadas 2 (duas) deliberações – Decisão TC 1.961/2025 – 1ª Câmara e Acórdão TC 138/2021 – Plenário. Embora não enfrentem diretamente a vedação ou admissibilidade do SRP para objetos caracterizados pela heterogeneidade, ambas admitem, em tese, a aglutinação de itens distintos em um mesmo lote, inclusive em contratações por SRP, desde que tecnicamente justificada e ausente prejuízo à competitividade. Ressalva-se, porém, que essas decisões não abordam especificamente a aplicação do SRP a projetos de engenharia heterogêneos, que é o ponto central do questionamento.
>
> 4. Em relação ao quarto questionamento, identificaram-se 3 (três) deliberações – Acórdão TC 49/2021 – 1ª Câmara; Decisão TC 152/2020 – 1ª Câmara; e Acórdão TC 531/2019 – 2ª Câmara – no sentido de somente admitir a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, em que o objeto seja passível de padronização.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Sobre a conclusão do NJS, é relevante destacar que, excluído o **Acórdão 371/2025 – 1ª Câmara**, **todos os demais julgados são anteriores a 2023**, sendo razoável afirmar que **tratam de fatos ocorridos sob a égide da Lei 8.666/93.** Dessa forma, sua aplicação ao presente caso **não é automática**, em razão da alteração legislativa promovida pela Lei 14.133/2021.

Ademais, o **Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara** apresentou entendimento divergente daquele firmado em decisões anteriores, ao admitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos de demanda previsível, sob o fundamento de que as hipóteses previstas no Decreto nº 7.892/2013 possuem natureza **alternativa**, e não **cumulativa**. Ressalte-se que o referido julgado foi proferido pela mesma Câmara à qual pertence este Relator deste Incidente de Prejulgado, circunstância que reforça a relevância de explicitar a existência de divergência jurisprudencial interna sobre o tema.

Encaminhados os autos ao **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC**, foi elaborada a **Instrução Técnica 0004/2025-5**, cujas conclusões, de forma resumida, são as seguintes:

- **4.1 – É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?**

A conclusão foi no sentido de que o SRP não é o procedimento adequado quando se busca contratar obras ou serviços de engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, previsíveis quanto à demanda e ao momento de fornecimento, devendo, nesses casos, ser utilizado procedimento licitatório convencional, em observância ao princípio do planejamento (arts. 5º e 18 da Lei 14.133/2021 – LLCA). Em síntese, a instrução técnica conclui que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente teria lugar quando, respeitados os requisitos dos incisos I e II do art. 85 da LLCA, a demanda se revelasse imprevisível quanto aos quantitativos ou quanto ao momento da necessidade.

- **4.2 – É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

A instrução técnica entende que, ainda que, em determinado caso concreto, um anteprojeto ou projeto básico não apresente elevada complexidade técnica, esse fato, isoladamente, não autoriza a utilização do SRP, uma vez que o art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021 exige, além da ausência de complexidade, a existência de padronização e de necessidade permanente ou frequente. Conclui, assim, que a natureza singular dos "projetos de engenharia" e o conjunto de requisitos legais inviabilizariam, em regra, a utilização do SRP para sua contratação.

- **4.3 – O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?**

A instrução técnica sustenta que objetos marcados pela heterogeneidade e singularidade não se adequam ao SRP, que tem por essência a repetibilidade de fornecimentos ao longo do tempo. Especificamente em relação a projetos de engenharia, reafirma que a natureza singular e o conjunto de requisitos dos incisos I e II do art. 85 da Lei 14.133/2021 inviabilizariam o uso do SRP.

- **4.4 – É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?**

A resposta aponta que os requisitos dos incisos I e II do art. 85 da LLCA inviabilizam a utilização do SRP para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis. Contudo, reconhece que, no caso de reformas e ampliações de edificações, o SRP poderá ser utilizado desde que exista projeto padronizado, replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, devendo o estudo técnico preliminar demonstrar o atendimento a tais requisitos.

Verifica-se que as respostas, embora relevantes, **não trazem ainda toda a precisão desejável sobre a temática**. **A resposta ao primeiro questionamento**, por exemplo, em síntese, afirma que "em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente terá lugar quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85 da LLCA". Contudo, **é justamente o cumprimento desses requisitos que, se verificado, autoriza o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, conforme previsão legal expressa**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

As respostas ao segundo e terceiro questionamentos concluem que o SRP não deve ser utilizado em projetos ou anteprojetos de natureza singular e heterogênea. Porém, **não avançam sobre o fato de que o art. 3º do Decreto 11.462/2023**, **em seu parágrafo único, contempla explicitamente as figuras do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo padronizado, sem complexidade e operacional.**

Uma análise mais abrangente sobre a utilização do SRP para projetos de engenharia passa, necessariamente, pelo questionamento: **"todos os projetos de engenharia são, de fato, singulares e heterogêneos?"**

Da forma como os questionamentos foram formulados, parte-se da premissa de que todo projeto de engenharia possui essas características, quando, na realidade, **há diversas fontes doutrinárias e normativas indicando que existem projetos padronizáveis e replicáveis**.

O quarto questionamento segue a lógica semelhante ao presumir que todas as reformas e ampliações de edificações seriam, por natureza, não padronizáveis e não repetitivas. Antes de responder sobre a viabilidade do SRP nesses casos, seria necessário verificar se determinadas reformas e ampliações podem, ou não, ser padronizadas e repetidas em diferentes unidades.

Em consulta ao **Manual de Licitações e Contratos, 5ª edição, do Tribunal de Contas da União, item 5.9.4 – Sistema de Registro de Preços**, extrai-se o seguinte:

> A Lei 14.133/2021 autoriza utilizar o SRP para contratações de obras e de serviços de engenharia, desde que haja projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, além de necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

O referido manual registra ainda julgados recentes do TCU (embora referentes à Lei 13.303/2016); que orientam para que o SRP seja utilizado apenas para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, e não para objetos incertos, sem delimitação prévia dos locais de execução ou sem prévia elaboração de projetos básicos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Como exemplo de obras sem complexidade executivas que poderiam ser modelados de forma a atender aos pressupostos para o uso do SRP, o TCU indica:

- construção de cisternas de combate à seca;
- perfuração de poços artesianos;
- serviços de tapa-buraco e recapeamento asfáltico;
- obras diversas com projetos padronizados (quadras poliesportivas, postos policiais, creches, postos de atendimento etc.).

Observa-se, portanto, que a própria Corte de Contas federal elenca hipóteses em que obras e serviços de engenharia, com projetos padronizados e replicáveis, podem ser objeto de SRP, em consonância com o Decreto nº 11.462/2023.

Em consulta ao **Portal Nacional de Contratações Públicas**, foram identificadas 70 (setenta) Atas de registro de Preços da esfera federal, na pesquisa pelo termo “projeto de engenharia”, dentre as quais se destacam, a título exemplificativo:

- **Ata nº 00004/2025 – CREA-ES**: Registro de preços para contratação de empresa especializada na construção de unidades de apoio ao público, de acordo com os projetos executivos e especificações técnicas disponibilizadas pelo Conselho, observados padrões construtivos estabelecidos no certame;

- **Ata nº 00008/2025 – TST**: Registro de preços para eventual contratação de empresa de engenharia para elaboração e aprovação de projeto básico e executivo, memoriais, especificações, planejamento e planilha orçamentária com base no SINAPI, referentes à implantação de unidades da Justiça do Trabalho no âmbito da jurisdição do TRT da 18ª Região;

- **Ata nº 00017/2025 – CREA-SC**: Contratação de empresa(s) especializada(s) para manutenção predial preventiva, corretiva e emergencial, readequações de layout e reformas de baixa relevância, sob demanda, sem dedicação exclusiva, com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, segundo padrões usuais de mercado e preços SINAPI;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

- **Ata nº 00005/2025 – TST**: Registro de preços de serviços comuns de engenharia para reforma dos gabinetes dos Desembargadores no prédio-sede do TRT da 12ª Região;

- **Ata nº 00001/2024 – CONFEA**: Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na elaboração de estudos e projetos executivos de arquitetura e/ou engenharia, com uso da tecnologia BIM.

Esses exemplos indicam que o tema ainda está em processo de amadurecimento, tanto no âmbito doutrinário quanto prático, o que recomenda cautela na fixação de entendimento em sede de prejulgado, que, nos termos do art. 355 do Regimento Interno, possui força normativa e aplicação geral.

Como bem apontado pela própria área técnica, **há uma incipiente jurisprudência sobre o assunto**. Todavia, essa jurisprudência tende a se consolidar a partir do julgamento dos casos concretos, em que se analisa o contexto fático, o sucesso da contratação, a presença (ou não) dos requisitos autorizadores do SRP e outros elementos específicos e, **não por meio de prejulgamento de tese desvinculado de situações concretas previamente examinadas**.

Importante registrar, ainda, que a **Nota Técnica IBR 01/2024, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop**, embora relevante como orientação técnica, **não possui força normativa para criar requisito adicional à utilização do SRP**, como a imprevisibilidade da demanda, sobretudo quando os precedentes invocados tratam de serviços de natureza contínua, em que a previsibilidade é inerente à própria essência da contratação.

Em outras palavras, **os requisitos para utilização do Sistema de Registro de Preços devem seguir, primeiramente, o que dispõe a Lei 14.133/2021 e os normativos próprios de cada ente federativo como, no caso da União, o Decreto nº 11.462/2023.**

Ao se cotejar a Nota Técnica IBR 01/2024 com o Relatório de Auditoria, **percebe-se grande similitude entre ambos, tanto nos cenários de contratação apresentados**

quanto na estrutura argumentativa, o que reforça a necessidade de análise crítica e independente por parte desta Corte de Contas.

Nesse contexto, entendo pertinente invocar trecho do **Voto Vista 0188/2025-5** proferido pelo **Conselheiro Davi Diniz de Carvalho,** nos autos do **Processo TC 67701/2024-9**, que destacou que **deficiências de análise e de fundamentação técnica podem comprometer a regularidade do procedimento e conduzir o Tribunal a conclusões não suficientemente amparadas pela instrução**. Naquele julgamento, o Conselheiro enfatizou a **necessidade de que as manifestações técnicas sejam completas, coerentes e metodologicamente sólidas.** A referência ao precedente é pertinente ao caso presente, na medida em que a instrução que subsidia este prejulgado também apresenta lacunas que impedem, por ora, a formação de um entendimento seguro e uniforme por parte deste Plenário.

Assim registrou o eminente Conselheiro:

> ***"A atuação da unidade técnica deve observar padrões mínimos de motivação, de modo a expor, de forma clara e coerente, os elementos fáticos e jurídicos que sustentam suas conclusões. A ausência de demonstração adequada do raciocínio técnico, ou a mera reprodução de assertivas desacompanhadas de análise probatória suficiente, compromete a confiabilidade da instrução e fragiliza o juízo a ser exercido pelo órgão julgador."***

E prossegue:

> ***"A fundamentação técnica não se resume à menção de dispositivos legais ou à descrição genérica de irregularidades. Impõe-se a demonstração concreta de como os fatos foram examinados, quais documentos foram considerados e de que forma cada conclusão decorre logicamente da evidência analisada. Relatórios deficientes, incompletos ou excessivamente abstratos não atendem ao dever de motivação que vincula a Administração Pública." (g.n)***

O Regimento Interno, em seu art. 348, ao inaugurar a Seção IV – Do Prejulgado, estabelece como pressuposto para que o Tribunal se pronuncie sobre a interpretação de norma jurídica **a relevância da matéria e sua aplicabilidade de forma geral.**

Não há dúvidas de que o tema debatido nos autos é relevante. **Todavia, sua aplicabilidade de forma geral ainda não se encontra plenamente caracterizada,**

especialmente porque <u>o caso concreto que deu origem a este processo não foi analisado e debatido em profundidade.</u>

Cumpre lembrar que, no Processo TC 1300/2024, que originou o presente prejulgado, **não houve apuração de responsabilidade, individualização de condutas, citação das autoridades para apresentação de defesa, nem instrução probatória robusta**. Ademais, cabe destacar que o Relatório de Auditoria apresenta **grande semelhança com a Nota Técnica IBR 01/2024**, e o **único papel de auditoria anexado é o Apêndice 0179/2024-8, contendo apenas uma página.**

Cabe lembrar, que a adoção de um sistema de precedentes, tal como pretendido pelo Código de Processo Civil, exige que a formação da jurisprudência leve em consideração as circunstâncias fáticas:

> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.
>
> § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes à sua jurisprudência dominante.
>
> § 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Transportando, de maneira adaptada, esses conceitos para o presente processo, **<u>conclui-se que a formalização de prejulgado, neste momento, mostra-se prematura, na medida em que não houve análise aprofundada dos casos concretos, tampouco identificação de fatores objetivos que autorizem ou afastem o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia em diferentes contextos.</u>**

Portanto, considerando que o tema ainda demanda aprofundamento e evolução interpretativa a partir da apreciação de casos concretos devidamente instruídos, **<u>entendo mais prudente que não seja fixada orientação normativa neste momento.</u>** Tal postura preserva a segurança jurídica e permite que o entendimento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

desta Corte se consolide de forma gradual, consistente e alinhada às particularidades dos processos que venham a ser examinados.

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, divergindo parcialmente do entendimento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário desta Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator:

3.1. INDEFERIR o pedido de ingresso, na qualidade de terceiro interessado, formulado pelo Município de Irupi, diante da ausência de pertinência temática e de interesse juridicamente adequado, bem como pela inexistência de previsão normativa específica que ampare tal intervenção no âmbito deste Tribunal;

3.2. REJEITAR o Incidente de Prejulgado, por não estarem presentes os pressupostos necessários à formação de entendimento de natureza normativa e geral, notadamente diante da insuficiência de elementos técnicos e jurídicos capazes de fundamentar a uniformização pretendida, devendo o tema continuar a ser apreciado no âmbito dos casos concretos, à medida que forem devidamente instruídos;

3.3. AUTORIZAR a retomada da tramitação e da instrução do processo que tenha sido eventualmente sobrestado em razão da instauração do presente Incidente de Prejulgado, permitindo o regular prosseguimento dos atos processuais;

3.4. DAR CIÊNCIA, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

VOTO VOGAL

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Prejulgado, instaurado através do **Documento de Autos Apartados 00060/2025-9** (peça 01), a partir da Decisão 02560/2025 - Plenário exarada nos autos do Processo TC 1300/2024, que tratou de Auditoria com a finalidade de apurar se a ata de registro de preços para obras e serviços de engenharia vem sendo utilizada como um instrumento de burla ao princípio do planejamento.

A fiscalização autuada no Processo TC 1300/2024 que deu origem ao presente incidente de prejulgado apontou a existência de aproximadamente 300 (trezentas) atas de registro de preços publicadas entre janeiro de 2023 e março de 2024, cujo montante somado é de cerca de R$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Dessa forma, nos termos do artigo 348 da Resolução 261, de 4 de junho de 2013, o Plenário desta Corte reconheceu a relevância jurídica, fática e financeira da matéria e instaurou o presente incidente de prejulgado a fim de garantir posicionamento institucional maduro que garanta segurança jurídica e constitucionalidade à aplicação de recursos públicos nas obras e serviços públicos de engenharia no Espírito Santo.

Na prática, o incidente de prejulgado visa responder e uniformizar o entendimento desta Corte quanto às seguintes questões:

> 1.1.1. É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?
>
> 1.1.2. É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?
>
> 1.1.3. O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?
>
> 1.1.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Ato contínuo, o **Estudo Técnico de Jurisprudência 00012/2025-1** (peça 04) trouxe a conclusão abaixo:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, e após consulta ao sistema de jurisprudência desta Corte de Contas, informa-se a existência das seguintes deliberações relacionadas aos questionamentos apresentados no presente incidente de prejulgado:

1.Com relação ao **primeiro questionamento**, foram identificadas **07 (sete) deliberações** que consideram **irregular a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objetos cuja demanda seja previsível**, a saber: o Acórdão TC 1423/2022 – 2ª Câmara, o Acórdão TC 1189/2022 – 1ª Câmara, o Acórdão TC 1221/2022 – 1ª Câmara, a Decisão TC 2615/2021 – 1ª Câmara, a Decisão TC 1246/2021 – Plenário, a Decisão TC 3130/2019 – 1ª Câmara e a Decisão TC 2340/2019 – 2ª Câmara.

1.1 Por outro lado, em sentido divergente, identificou-se 01 (uma) deliberação mais recente, o **Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara**, que **admite a utilização** do Sistema de Registro de Preços (SRP) para **objetos cuja demanda seja previsível**, uma vez que considerou serem **alternativas** (e não cumulativas) as **hipóteses de cabimento do SRP**, previstas no art. 3º do então vigente Decreto 7.892/2013.

2. Quanto ao **segundo questionamento**, foram identificadas **04 (quatro) deliberações** sobre o tema, nas quais se firmou entendimento de que **não é regular a utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade**, a saber: Acórdão TC 398/2021 – Plenário, Acórdão TC 1127/2020 – Plenário, a Decisão TC 66/2019 – 2ª Câmara e a Decisão TC 2873/2018 – 2ª Câmara;

3. No que tange ao **terceiro questionamento**, identificamos a existência de **02 (duas) deliberações**, quais sejam, a **Decisão TC 1961/2025 – 1ª Câmara** e o **Acórdão TC 138/2021 – Plenário**. Embora não enfrentem diretamente a vedação ou admissibilidade do SRP para objetos caracterizados pela **heterogeneidade**, ambas admitem, em tese, a aglutinação de itens distintos em um mesmo lote, inclusive em contratações por SRP, desde que tecnicamente justificada e ausente prejuízo à competitividade. Ressalva-se, contudo, que tais decisões **não abordam especificamente a aplicação do SRP a projetos de engenharia heterogêneos**, objeto central do questionamento.

4. Com relação ao **quarto questionamento,** identificamos a existência de **03 (três) deliberações**, quais sejam, o Acórdão TC 49/2021 – 1ª Câmara, a Decisão TC 152/2020 – 1ª Câmara e o Acórdão TC 531/2019 – 2ª Câmara, no sentido **de somente admitir a utilizaçLão do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços comuns de engenharia**, ou seja, naqueles em que o **objeto seja passível de padronização.**

Em seguida, o Município de Irupi, por meio de seu Procurador Geral, apresentou **Petição Intercorrente 00370/2025-1** (peça 05) com o pedido de ingressar no feito como terceiro interessado.

Adiante, a **Instrução Técnica 00004/2025-5** (peça 06) respondeu às questões nos termos abaixo:

5 CONCLUSÃO

5.1 Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica opina-se:

5.1.1 pelo indeferimento do pedido de ingresso, como terceiro interessado, do Município de Irupi, em razão ausência de interesse-adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal.

5.1.2 por responder aos questionamentos, suscitados na Decisão Plenário TC 2560/2025, que são objeto do presente Prejulgado, nos termos e pelos fundamentos dispostos no tópico "4" desta peça instrutória, que seguem abaixo sustentados em apertada e breve síntese:

5.1.2.1 É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade?

Resposta: Considerando as orientações contidas da Nota Técnica IBR 01/2024, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), tem-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não é o procedimento adequado quando se visa a contratação de obras ou serviços de engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, passíveis de previsão quanto à demanda e ao momento de seu fornecimento, devendo-se, nesses casos, realizar-se procedimento licitatório convencional, em observância ao princípio do planejamento previsto nos artigos 5º e 18, da Lei 14.133/2021 (LLCA). Ressalte-se que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente deverá ser utilizado quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85, da LLCA, a demanda se revelar imprevisível no que concerne aos quantitativos a serem contratados ou ao momento em que o fornecimento se fará necessário.

5.1.2.2 É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?

Resposta: A Lei 14.133/2021 (LLCA) autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações de obras e serviços de engenharia, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. Portanto, a ausência de complexidade técnica é uma condição indispensável e obrigatória, fixada na LLCA, para que, ao lado dos outros requisitos previstos nos incisos I e II, do seu art. 85, possa a Administração Pública utilizar-se do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia.

No que tange, especificamente, aos projetos de engenharia (anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e demais peças técnicas da área de engenharia), ainda que no caso concreto se possa concluir que não possuam considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da LLCA, conforme afirmado, estabelece outros requisitos para que se lance mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos.

5.1.2.3 O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Resposta: Objetos caracterizados pela heterogeneidade e, portanto, pela singularidade que lhes é inerente, não se adequam ao Sistema de Registro de Preços que tem, por essência, a repetibilidade do fornecimento do mesmo objeto em momentos futuros e distintos. Especificamente sobre os projetos de engenharia, conforme se expôs no tópico anterior, tem-se que a sua própria natureza singular, bem como a necessidade de se cumprir o conjunto de requisitos estabelecidos nos incisos I e II do art. 85, da Lei 14.133/2021, inviabiliza a utilização do SRP.

5.1.2.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Resposta: Os requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), inviabilizam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis. O inciso I do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), alude à necessidade de que as obras ou serviços de engenharia sejam suscetíveis a um projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional, de sorte que o mesmo serviço ou a mesma obra deverão se apresentar como replicáveis, ou seja, devem possibilitar a sua repetição em momentos e locais distintos. Se a obra ou serviço de engenharia detiverem características que os tornem singulares, irrepetíveis, não poderão, evidentemente, serem contratados através do Sistema de Registro de Preços (SRP). Já o inciso II do art. 85, da LLCA, estabelece a exigência de que as obras ou serviços de engenharia, para que possam ser contratados através do SRP, devem atender a uma necessidade permanente ou frequente da Administração, o que também leva à ideia de repetição em momentos e locais distintos. Dessa forma o SRP não se mostra adequado quando a obra ou serviço de engenharia possua singularidade que impeça a sua replicação.

Quanto às reformas e ampliações de edificações tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços será permitida desde que haja projeto padronizado, portanto replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, ou seja, o SRP poderá ser utilizado desde que se demonstre, no estudo técnico preliminar (art. 6º, inciso XX, da LLCA), o atendimento aos requisitos do art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021.

O **Parecer do Ministério Público de Contas 06309/2025-7** (peça 09) anuiu à proposta da **Instrução Técnica 00004/2025-5** (peça 06).

Por sua vez, o **Voto do Relator 06611/2025-2** (peça 10) divergiu parcialmente do posicionamento técnico e ministerial e apresentou a seguinte proposta:

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, divergindo parcialmente do entendimento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário desta Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator:

3.1. INDEFERIR o pedido de ingresso, na qualidade de terceiro interessado, formulado pelo Município de Irupi, diante da ausência de pertinência temática e de interesse juridicamente adequado, bem como pela inexistência de previsão normativa específica que ampare tal intervenção no âmbito deste Tribunal;

3.2. REJEITAR o Incidente de Prejulgado, por não estarem presentes os pressupostos necessários à formação de entendimento de natureza normativa e geral, notadamente diante da insuficiência de elementos técnicos e jurídicos capazes de fundamentar a uniformização pretendida, devendo o tema continuar a ser apreciado no âmbito dos casos concretos, à medida que forem devidamente instruídos;

3.3. AUTORIZAR a retomada da tramitação e da instrução do processo que tenha sido eventualmente sobrestado em razão da instauração do presente Incidente de Prejulgado, permitindo o regular prosseguimento dos atos processuais;

3.4. DAR CIÊNCIA, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

Assim, apresento, neste voto vogal, posicionamento parcialmente divergente do Relator e convergente com o posicionamento técnico e ministerial, conforme abaixo explico.

II FUNDAMENTOS

Como ponto de partida, registro minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada pela área técnica, nos termos da **Instrução Técnica 00004/2025**, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, conforme consignado no **Parecer do Ministério Público de Contas 06309/2025**.

Por outro lado, nas linhas que seguem, exponho as razões pelas quais acompanho o Relator quanto ao indeferimento do ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, divirjo respeitosamente de seu posicionamento quanto à rejeição do presente incidente de prejulgado, por entender que:

> i) **a análise dos mesmos pressupostos já analisados para a instauração bem como a rejeição preliminar do incidente de prejulgado estão processualmente preclusas** e não podem ser rediscutidas ou servir de fundamento de rejeição do incidente de prejulgado nos presentes autos, uma

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

vez tal análise da matéria foi feita na Decisão 02560/2025 - Plenário exarada nos autos do Processo TC 1300/2024.

ii) Prejulgados e súmulas são institutos diversos, regidos por regras diferentes, com exigências e aplicações diversas. Assim, as razões para o cabimento ou não da confecção da súmula não podem fundamentar a rejeição de incidente de prejulgado.

Por fim, acompanho a manifestação técnica e o parecer ministerial, adotando-os como razões de decidir.

Preliminarmente, acompanho o Relator quanto ao indeferimento do ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado no presente incidente de prejulgado, adotando como razões de decidir os fundamentos por ele expostos, cuja reprodução se mostra desnecessária neste momento. Não obstante, destaco de seu voto o trecho central da tese com a qual a qual corroboro:

> **2.1 ADMISSIBILIDADE QUANTO AO PEDIDO DE INGRESSO DE TERCEIRO INTERESSADO**
>
> [...]
>
> Diante disso, **conclui-se pelo indeferimento do pedido formulado**, diante da **ausência de previsão normativa específica** e da **inadequação da intervenção** à natureza jurídica do presente incidente, **mantendo-se a tramitação regular do feito** até o pronunciamento de mérito por este Plenário.

Quanto à análise dos pressupostos de instauração do incidente de prejulgado, antes de apresentar as razões que fomentam o presente voto, destaco trecho que ancora os principais fundamentos que o Relator apresenta para fundamentar a rejeição do presente incidente de prejulgado.

> **2.1. DA ANÁLISE TÉCNICA DAS QUESTÕES PROPOSTAS NA DECISÃO PLENÁRIO TC 2560/2025**
>
> [...]
>
> Não há dúvidas de que o tema debatido nos autos é relevante**. Todavia, sua aplicabilidade de forma geral ainda não se encontra plenamente caracterizada, especialmente porque <u>o caso concreto que deu origem a este processo não foi analisado e debatido em profundidade</u>.**
>
> Cumpre lembrar que, no Processo TC 1300/2024, que originou o presente prejulgado, **não houve apuração de responsabilidade, individualização de condutas, citação das autoridades para apresentação de defesa, nem instrução probatória robusta.** Ademais, cabe destacar que o Relatório de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> Auditoria **apresenta grande semelhança com a Nota Técnica IBR 01/2024, e o único papel de auditoria anexado é o Apêndice 0179/2024-8, contendo apenas uma página.**
>
> Cabe lembrar, que a adoção de um sistema de precedentes, tal como pretendido pelo Código de Processo Civil, exige que a formação da jurisprudência leve em consideração as circunstâncias fáticas:
>
> > Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.
> >
> > § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes à sua jurisprudência dominante.
> >
> > § 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.
>
> Transportando, de maneira adaptada, esses conceitos para o presente processo, **conclui-se que a formalização de prejulgado, neste momento, mostra-se prematura, na medida em que não houve análise aprofundada dos casos concretos, tampouco identificação de fatores objetivos que autorizem ou afastem o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia em diferentes contextos.**
>
> Portanto, considerando que o tema ainda demanda aprofundamento e evolução interpretativa a partir da apreciação de casos concretos devidamente instruídos**, entendo mais prudente que não seja fixada orientação normativa neste momento.** Tal postura preserva a segurança jurídica e permite que o entendimento desta Corte se consolide de forma gradual, consistente e alinhada às particularidades dos processos que venham a ser examinados.

Na prática, respeitosamente, o **Voto do Relator 06611/2025-2** (peça 10) apresenta duas inconsistências que serão objeto do presente voto:

1. Preclusão consumativa e análise fora do escopo do presente processamento de incidente de prejulgado. O momento processual para a análise dos pressupostos processuais e condições da ação do incidente de prejulgado **já ocorreu** nos autos do **Processo TC 1300/2024, nos termos da Decisão 02560/2025 – Plenário**.

2. Da incompatibilidade jurídica entre o prejulgado a a súmula como fundamento para a rejeição de incidente de prejulgado.

Diante dessas considerações iniciais, passa-se ao exame da primeira inconsistência apontada, relativa ao momento processual adequado para a análise dos pressupostos processuais e das condições da ação no âmbito do incidente de prejulgado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

II.1 Do momento processual para a análise dos pressupostos processuais e condições da ação que cuida do incidente de prejulgado.

A rejeição do incidente de prejulgado proposta pelo Relator por ausência de decisões reiteradas tem caráter de análise de admissibilidade, análise esta que foi feita na **Decisão 02560/2025 – Plenário**, e foge do escopo do presente processo, por consequência, é inadmissível nos presentes autos.

Depreende-se do *caput* do artigo 350 da Resolução 261/2013 que o juízo de admissibilidade, no qual se verificam as condições de admissão (e automaticamente de rejeição) da instauração do incidente de prejulgado, é feito através da submissão da proposta de instauração do incidente de prejulgado ao Plenário, tal qual **já foi feito na Decisão 02560/2025 - Plenário exarada nos autos do Processo TC 1300/2024:**

> DECISÃO TC-2560/2025:
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:
>
> 1.1**. INSTAURAR INCIDENTE DE PREJULGADO**, nos termos do art. 174 da LC 621/2012 c/c o artigo 348 e seguintes do Regimento Interno desta Corte de Contas, com o intuito de que se responda, objetivamente aos seguintes questionamentos:
>
> 1.1.1. É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?
>
> 1.1.2. É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?
>
> 1.1.3. O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?
>
> 1.1.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Desse modo, o momento processual oportuno para discutir os pressupostos da ação cabíveis ao incidente de prejulgado já foi ultrapassado e sediado pela Decisão 02560/2025 - Plenário proferida nos autos do Processo TC 1300/2024.

Portanto, a admissão ou rejeição de instauração de incidente de prejulgado sob o fundamento de ausência de pressupostos regulares de constituição está obstada por preclusão consumativa e foge do objeto da presente esfera processual, além disso,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

significa afronta direta às garantias processuais e constitucionais de devido processo legal e segurança jurídica.

O incidente de prejulgado foi expressamente e regularmente instaurado conforme estabelecido na Decisão 02560/2025 - Plenário exarada nos autos do Processo TC 1300/2024. Por efeito, conforme o presente escopo processual, cabe a esta Corte de Contas cumprir o que se propôs de maneira a uniformizar o entendimento institucional em relação à matéria estritamente admitida como objeto de análise, nos termos da Decisão 02560/2025, qual seja:

> 1.1.1. É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?
>
> 1.1.2. É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?
>
> 1.1.3. O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?
>
> 1.1.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Por consequência, a análise de viabilidade ou não, a admissão ou rejeição de instauração de incidente de prejulgado não é admissível na presente demanda processual. Nos autos de incidente de prejulgados regularmente instaurado pelo Plenário desta Corte, tal qual ocorreu por força da Decisão 02560/2025 – Plenário, cabe-se enfrentar as questões definidas e uniformizar o entendimento institucional em relação a elas, respeitados os parâmetros normativos aplicáveis ao caso. Este é o primeiro motivo que, respeitosamente, ampara a minha divergência em relação ao voto do eminente Relator.

II.2 Da incompatibilidade da equiparação do prejulgado a súmula para fins de rejeição de incidente de prejulgado.

A Lei Complementar 621/2012 regra tanto os Prejulgados quanto as Súmulas. Por serem institutos diferentes, as normas e exigências também o são. Enquanto o Prejulgados são tratados no Capítulo II, artigo 174 da LC 621/2012, as Súmulas são tratadas no Capítulo I, artigos 172 a 173, ambos da LC 621/2012. Enquanto as Súmulas, consoante o disposto no artigo 172, só podem ser constituídas mediante

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

entendimento reiterado desta Corte, os prejulgados não exigem entendimentos anteriores.[34]

O artigo 174 da Lei Complementar 621/2012 regra os prejulgados produzidos por esta Corte. Em seu texto há dois pré-requisitos materiais e um de competência que devem ser observados pelo Plenário sobre a interpretação de qualquer norma ou procedimento jurídico da administração:

> i) Pré-requisito de competência: a iniciativa do incidente de prejulgado deve ser dada por um dentre os três legitimados, quais sejam: Conselheiro; Auditor; Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.
>
> ii) Pré-requisitos materiais cumulativos: relevância da matéria de direito; aplicabilidade do prejulgado de forma geral.

---

[34] TÍTULO IX

DA JURISPRUDÊNCIA E DOS INCIDENTES PROCESSUAIS

CAPÍTULO I

DA SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA

Art. 172. A Súmula de Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal de Contas, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência.

Parágrafo único. Será inscrito na Súmula o entendimento que o Tribunal de Contas tenha por predominante e firme, conforme procedimentos a serem estabelecidos no Regimento Interno.

Art. 173. A Súmula e suas alterações serão publicadas no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas.

CAPÍTULO II

DOS PREJULGADOS E DA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Seção I

Dos Prejulgados

Art. 174. Por iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Plenário, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, observada a forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro ou Auditor que suscitar a matéria.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Portanto, adotar a exigência de entendimentos reiterados, os quais são pertinentes a Súmulas para fins de justificar a rejeição de prejulgados, respeitosamente, é uma inadequação normativa e substancial.

Embora tenham em comum o papel de uniformizar o entendimento da Corte, em relação a matéria ou procedimento jurídico, Súmula e Prejulgado são institutos diferentes e utilizados em situações diferentes.

O Prejulgado deve ser instaurado quando a Corte verificar a relevância jurídica da matéria ou do procedimento jurídico bem como a possibilidade de aplicação geral. Ou seja, o Prejulgado é um processo de controle abstrato, desnaturado e indiferente a circunstâncias avaliadas em processos que tratam de casos concretos. Ao contrário da Súmula, o Prejulgado não precisa de lastro no caso concreto, mas sim de relevância para a atuação desta Corte e aplicabilidade geral da tese consolidada.

Por sua vez, a Súmula desempenha função jurídica própria no âmbito desta Corte. Sua elaboração decorre da consolidação de entendimento firme e predominante, formado a partir do julgamento reiterado de casos concretos submetidos à apreciação do Tribunal.

Assim, a súmula não constitui manifestação originária ou abstrata de orientação interpretativa. Ao contrário, representa resultado da análise reiterada de situações concretas, nas quais o Tribunal, de modo constante e uniforme, firmou determinada compreensão acerca de matéria ou procedimento jurídico.

Nesse sentido, diferentemente do Prejulgado, cuja formação pode decorrer de provocação específica para uniformização interpretativa, a Súmula exige lastro em sucessivas decisões proferidas em casos concretos, das quais se extrai a orientação jurisprudencial consolidada desta Corte.

Conforme demonstrado, trata-se de institutos jurídicos distintos, dotados de disciplina normativa, finalidades e pressupostos próprios. Em razão dessa diferença estrutural, mostra-se inadequado transpor os requisitos estabelecidos para a edição de Súmula com o objetivo de fundamentar a rejeição de incidente de prejulgado.

Com efeito, a utilização de critérios próprios de um instituto para aferir a admissibilidade de outro compromete a coerência do sistema normativo e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

desconsidera as particularidades que regem cada mecanismo de uniformização interpretativa no âmbito desta Corte.

Sob essa premissa jurídica, que se revela inafastável no exame da matéria, apresento minha divergência em relação ao Voto do Relator n.º 06611/2025-2 (peça 10).

II.3 Da natureza de norma geral e não específica aplicável ao prejulgado.

Tanto o artigo 174 da LC 621/2012 quanto o artigo 348 da Resolução TC 261/2013, expõem a natureza geral e não específica da tese estabelecida através do prejulgado. Como a orientação precisa ser aplicável como regra geral, não é possível se fazer um detalhamento muito específico.

> Art. 348. Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração.

Portanto, a fixação de tese geral não obsta a formação do prejulgado e faz parte de sua própria natureza.

II.4 Da relevância jurídica, impacto orçamentário da matéria levantada e do papel do Tribunal de Contas de orientar os jurisdicionados

O presente incidente de prejulgado foi instaurado justamente em razão da inequívoca relevância jurídica e econômica da matéria, bem como da necessidade de definição clara do posicionamento desta Corte de Contas, cuja função institucional inclui orientar os jurisdicionados e assegurar a correta aplicação das normas que regem o sistema de registro de preços no âmbito das contratações públicas de obras e serviços de engenharia.

A fiscalização autuada nesta Corte sob o Processo TC 1300/2024, que deu origem ao presente incidente, evidenciou a expressiva utilização desse instrumento pelos jurisdicionados. Constatou-se a existência de aproximadamente **300 (trezentas) atas de registro de preços publicadas no período compreendido entre janeiro de 2023 e março de 2024**, cujo montante global atinge cerca de **R$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais)**.

Os dados extraídos do sistema Cidades corroboram a dimensão econômica desse fenômeno. Conforme registrado, o valor total contratado por meio de **Atas de**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Registro de Preços (ARP) no período de **2022 a 2025** alcançou **R$ 1.744.234.366,35 (um bilhão, setecentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e trinta e quatro mil, trezentos e sessenta e seis reais e trinta e cinco centavos)**.

Em termos proporcionais, verifica-se que **15,81% de todos os valores contratados pelos jurisdicionados para obras e serviços de engenharia ocorreram por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP)**, circunstância que evidencia a significativa inserção desse mecanismo na dinâmica das contratações públicas.

A magnitude econômica alcançada pelo Sistema de Registro de Preços nas contratações de obras e serviços de engenharia revela que não se trata de questão periférica da gestão pública. Ao contrário, **estamos diante de fenômeno estrutural, que movimenta cifras bilionárias e representa parcela expressiva das contratações realizadas pelos jurisdicionados.**

Nesse cenário, a definição de parâmetros interpretativos claros por esta Corte deixa de constituir mera conveniência hermenêutica para assumir a natureza de verdadeira exigência de segurança jurídica. A permanência de incertezas quanto à correta aplicação do instituto tende a irradiar efeitos relevantes sobre a regularidade, a eficiência e a previsibilidade da atuação administrativa.

Assim, diante da expressiva dimensão financeira envolvida e da centralidade que o Sistema de Registro de Preços vem assumindo na dinâmica das contratações de obras e serviços de engenharia, impõe-se a atuação orientadora desta Corte, com o objetivo de conferir uniformidade interpretativa e estabilidade jurídica à utilização do instituto.

Portanto, com a instauração do incidente de prejulgado, abre-se ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a oportunidade de consolidar entendimento acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) em obras e serviços de engenharia.

A definição desse entendimento mostra-se relevante para assegurar que a aplicação do SRP nesse campo ocorra em conformidade com o ordenamento jurídico, preservando a natureza do instituto e seus pressupostos de utilização.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Busca-se, assim, estabelecer parâmetros que permitam sua adoção de forma legítima, sem desnaturar o regime próprio do sistema e, sobretudo, sem admitir que o SRP seja utilizado como mecanismo de desvio de finalidade ou como instrumento de burla ao princípio do planejamento.

II.5 Do mérito do incidente de prejulgado

No mérito, a análise da matéria deve partir da disciplina normativa estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, que regula o Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu art. 85, segundo o qual:

> Art. 85. O sistema de registro de preços poderá ser utilizado para contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações frequentes ou quando não for possível definir previamente o quantitativo demandado pela Administração.

A leitura sistemática do referido dispositivo, em conjunto com a disciplina geral do Sistema de Registro de Preços prevista nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentada pelo Decreto nº 11.462/2023, revela que a utilização do SRP não é irrestrita, e está condicionada à presença de requisitos jurídicos específicos extraídos do próprio texto legal e da lógica do instituto, dentre os quais se destacam:

i. **a padronização do objeto**, de modo a permitir a replicação das contratações ao longo do tempo;

ii. **a necessidade permanente ou frequente da contratação**, justificando a manutenção de uma ata de registro de preços; e

iii. **a impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser contratado**, elemento que distingue o SRP da licitação convencional.

A interpretação do art. 85 da Lei nº 14.133/2021 deve ser realizada de forma sistemática com a estrutura normativa do Sistema de Registro de Preços, disciplinado nos arts. 82 a 86 da mesma lei e regulamentado pelo Decreto nº 11.462/2023, especialmente em relação ao artigo 3º, parágrafo único, incisos I e II[35]. Nesse

[35] Art. 3. (...) Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

contexto, o SRP constitui instrumento voltado à racionalização de contratações padronizadas e repetitivas, sendo especialmente adequado quando a Administração necessita realizar contratações sucessivas, mas não dispõe de condições de definir previamente o quantitativo exato da demanda.

Esses elementos demonstram que o Sistema de Registro de Preços foi concebido para atender **necessidades administrativas recorrentes e padronizadas**, não se destinando, em regra, à contratação de objetos singulares ou plenamente definidos no planejamento inicial.

No que se refere às obras e serviços de engenharia, embora a legislação admita, em tese, a utilização do SRP, sua aplicação deve ser analisada com cautela, uma vez que grande parte dessas contratações apresenta caráter singular, elevado grau de complexidade técnica ou quantitativos previamente definidos, circunstâncias que afastam os pressupostos estabelecidos no art. 85 da Lei nº 14.133/2021[36].

Assim, **a utilização do Sistema de Registro de Preços em obras e serviços de engenharia somente se revela juridicamente compatível em hipóteses específicas, notadamente quando se tratar de serviços padronizados, replicáveis e de baixa complexidade técnica, nos quais esteja demonstrada a necessidade permanente ou frequente da contratação e a impossibilidade de definição prévia do quantitativo, devidamente justificadas no planejamento administrativo.**

Tal interpretação harmoniza-se com o princípio do planejamento, consagrado nos artigos 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as contratações públicas devem ser precedidas de adequada análise das necessidades administrativas e de definição clara das soluções a serem adotadas, de modo a assegurar eficiência, racionalidade do gasto público e segurança jurídica.

Perpassado o entendimento central da presente tese, destaco o cauteloso trabalho feito na **Instrução Técnica 00004/2025-5** (peça 06) pela equipe técnica e, consigno a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação deste voto,

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

independentemente de sua transcrição, nos termos do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). [37] Nesse sentido, ora os reproduzo em seu inteiro teor:

> **3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA**
>
> A temática que permeia este Incidente de Prejulgado diz respeito ao Sistema de Registro de Preços, em especial a sua utilização como intermédio para a contratação de obras ou serviços de engenharia.
>
> O Sistema de Registro de Preços, também referenciado, no ordenamento jurídico brasileiro, de modo abreviado, apenas pela sigla "SRP", remonta ao Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922) que já previa, em seu artigo 52, algo próximo ao que hoje se denomina Sistema de Registro de Preços como meio para a aquisição de fornecimentos repetitivos, muito embora, não se tenha "[...] registro da efetiva utilização desse regime naquele momento ou nos anos que se seguiram"[38].
>
> O Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que revogou as normas referentes às licitações e contratos constantes no Código de Contabilidade da União e passou a dispor sobre a matéria até a sua revogação pela Lei 8.666/1993, previa, em seu artigo 14, a utilização do sistema de registro de preços (para compras) a ser regulamentado por outro decreto, o que veio a ocorrer com a edição do Decreto 449, de 17 de fevereiro de 1992, que instituiu, no âmbito da administração federal, o Sistema Integrado de Registro de Preços (Sirep), bem como, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).
>
> Com o advento da Lei 8.666/1993 e a previsão, em seu artigo 15, de que "as compras, sempre que possível [...]", deveriam "ser processadas através de sistema de registro de preços", os Decretos 2.743/1998; 3.931/2001 e 7.892/2013 foram sequencialmente publicados para a regulamentação do dispositivo e, por conseguinte, do Sistema de Registro de Preços no âmbito federal, servindo de parâmetro para a edição de decretos estaduais e municipais.
>
> Veja-se que, no âmbito federal[39], mesmo sob a égide da Lei 8.666/1993, o Sistema de Registro de Preços (SRP) "[...] destinava-se exclusivamente às aquisições de bens, não podendo ser utilizado, portanto, para contratação de

[37] Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

[38] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. Sistema De Registro De Preço*s.* Capítulo 2 - Histórico do SRP no Ordenamento Jurídico Brasileiro*.* 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4082. Acesso em: 30 set. 2025.

[39] Paulo Sérgio de Monteiro Reis (op. cit. 2020) comenta que o Decreto Municipal 29.347, de 23 de novembro de 1990, editado pelo Município de São Paulo foi o primeiro regulamento conhecido no qual se previu o SRP não só para compras de bens, como também para o fornecimento de serviços.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

serviços [...]"[40]. Tal cenário viria a mudar com o advento da revogada[41] Lei 10.520/2002 ("Lei do Pregão"), que instituiu o pregão como modalidade licitatória para todos os entes federativos e trouxe, em seu art. 11[42], a expressa previsão de utilização do SRP para a contração de serviços, além da compra de bens.

Por fim, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), dispõe, em seus artigos 82 ao 86, sobre o Sistema de Registro de Preços, estabelecendo o seguinte:

> **Do Sistema de Registro de Preços**
>
> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
>
> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III - a possibilidade de prever preços diferentes:
>
> a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
>
> b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
>
> c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
>
> d) por outros motivos justificados no processo;
>
> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> **V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;**
>
> VI - as condições para alteração de preços registrados;
>
> VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
>
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

[40] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. op. cit. 2020.
[41] Pela Lei 14.133/2021.
[42] (Lei 10.520/2002) Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
>
> § 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
>
> § 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.
>
> § 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.
>
> § 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.
>
> § 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal (g.n).

Ressalte-se que **o art. 85, da Lei 14.133/2021** (LLCA) **prevê, de modo expresso, a possibilidade de a Administração contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo Sistema de Registro de Preços**, desde que sejam atendidos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

As disposições contidas nos artigos 82 ao 86, da Lei 14.133/2021 (LLCA), referentes ao Sistema de Registro de Preços, encontram-se regulamentadas pelo Decreto 11.462, de 31 de março de 2023, estabelecendo, no parágrafo único do seu art. 3º, que o SRP pode ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia, atendendo requisitos um pouco mais especificados do que vemos no mencionado art. 85 da LLC, quais sejam: I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Embora a utilização do Sistema de Registro de Preços, para a contratação de obras e serviços de engenharia, tenha sido referenciada, de modo expresso, na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), é preciso esclarecer que o uso do SRP, para estas espécies de contratações, já era a algum tempo reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, desde que contivessem objetos de pouca complexidade. É o que se pode ver do seguinte

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

aresto, colacionado pelo Professor Sidney Bittencourt[43], ao comentar o art. 85 da LCC:

> Acórdão nº 3419/2013 – Plenário: (...) 9. Outra questão relevante, suscitada nos autos, diz respeito à possível incompatibilidade entre o regime de contratação eleito – sistema de registro de preços – e seu objeto. Esse é um assunto que realmente demanda alguma reflexão, uma vez que os serviços contratados incluem tanto atividades típicas de reforma de prédios, tais como demolição, alvenaria, instalações sanitárias, quanto aquelas associadas à mera readequação de ambientes, como: remanejamento de divisórias, pontos de energia e dutos de ar condicionado, instalação de carpetes, mobiliário e persianas.
>
> 10. Observo, porém, que é relativamente comum que a Administração contrate os serviços de remanejamento de divisórias, móveis, estações de trabalho, forros, pisos e iluminação por meio de registro de preços, tendo este Tribunal se deparado algumas vezes com esse tipo de situação sem cogitar a existência de irregularidades, a exemplo dos Acórdãos nºs 959/2012 e 1.339/2012, ambos do Plenário.
>
> 11. Ocorre que, como assinalado pela unidade técnica, o objeto da licitação não se caracteriza exclusivamente como execução de obra, embora seja admitida a realização de reformas de agências, sem ampliações. A maior demanda prevista é de serviços de readequação de ambientes, sendo que as obras, quando necessárias, são apenas de natureza pontual e complementar.
>
> 12. Como, no caso concreto, os serviços de reforma previstos, além de materialmente pouco relevantes, estão decompostos em atividades mais simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas, conforme especificações usuais no mercado, e possuem natureza padronizável e pouco complexa, entendo não haver óbice ao emprego do sistema de registro de preços na sua contratação.
>
> E mais recentemente:
>
> **Acórdão nº 1381/2018 – Plenário**: **É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira**, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras. (…) 1. **A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros (g.n).

Em verdade, no plano legal, a possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia, de modo precedente à atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), já era admitido pela Lei 12.462/2011 (Lei do Regime

[43] BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. [Livro Digital] Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Diferenciado de Contratações), cujo decreto regulamentador (Decreto 7.581/2011) previu, expressamente, a "[...] possiblidade de utilização do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia, condição até então não relacionada nos normativos federais"[44].

Cabe ainda registrar que o Sistema de Registro de Preços não é uma modalidade de licitação[45], mas sim um procedimento auxiliar definido pelo inciso XLV, do art. 6º, da Lei 14.133/2021:

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

Veja-se que o registro de preços relativos à prestação de serviços, obras, ou à aquisição e locação de bens, pode se dar através de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação) ou pode ser precedido de procedimento licitatório nas modalidades de pregão ou concorrência, culminando em uma "ata" (ata de registro de preços), com validade de um ano, prorrogado por igual período na forma do art. 22, *caput*[46], do Decreto 11.462/2023, na qual "[...] são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas [...]" (art. 6º, XLVI[47], LLC), com vistas a uma contratação futura, porém, não obrigatória, por parte da Administração, consoante estabelece a parte final do art. 83[48], da Lei 14.133/2021.

4. ANÁLISE TÉCNICA DAS QUESTÕES PROPOSTAS NA DECISÃO PLENÁRIO TC 2560/2025

4.1 É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?

Antes de passarmos propriamente ao exame do questionamento faz-se necessária, com a devida vênia, a sua retificação. É que a indagação, em conjunto com as demais questões que são objeto do presente incidente, foi originalmente proposta na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) que, ao final da referida peça técnica, sugeriu que fosse

---

[44] REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. op. cit. 2020.

[45] As modalidades de licitação encontram-se definidas no art. 28 da Lei 14.133/2021, sendo elas: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

[46] (Decreto 11.462/2023) Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

[47] (Lei 14.133/2021) Art. 6. Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

[48] (Lei 14.133/2021) A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

abordada, em sede de incidente de Prejulgado, a "admissibilidade do SRP para objetos que não possuam características de **imprevisibilidade**" (g.n).

Verifica-se, portanto, que a Decisão TC 2560/2025-Plenário, instauradora do presente Prejulgado, embora tenha acompanhado a proposição do Corpo Técnico, substituiu o vocábulo "imprevisibilidade" pela palavra "previsibilidade", ao estabelecer o questionamento ora em análise, alterando de modo relevante o seu sentido, tendo em vista que é a "imprevisibilidade" (e não a previsibilidade) do quantitativo do objeto que se afigura, como se verá adiante, em uma das hipóteses, previstas em regulamento, que enseja a utilização do Sistema de Registro de Preços previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

Além disso, e com mais importância, deve-se ter em conta que o questionamento foi proposto pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), em sede de um processo de auditoria que visa apurar a viabilidade da utilização do SRP, especificamente, para obras e serviços de engenharia, objetivando que o Plenário deste Sodalício esclareça, na via incidental, se o Sistema de Registro de Preços é o meio adequado para a contratação de obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade da demanda (seja em relação ao quantitativo do objeto ou em relação ao momento da necessidade de fornecimento).

Dessa forma, considerando o acima exposto, cabe-nos esclarecer que o exame aqui empreendido levará em conta as especificidades da proposição contida na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Edificações (NED), visando oferecer resposta à seguinte indagação: É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade?

Passando-se à análise convém rememorar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é conceituado, pelo art. 6º, inciso XLV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), como o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras".

Conforme estatuído no art. 78[49], da Lei 14.133/2021 (LLCA), o SRP constitui-se em um procedimento auxiliar das licitações e das contratações realizadas pela Administração e, na forma do § 1º do mesmo dispositivo, deve obedecer a "[...] critérios claros e objetivos definidos em regulamento", sendo que no âmbito federal (extensível para os demais entes federativos por força do disposto no art. 187[50], da LLCA) tem-se, atualmente, o Decreto 11.462/2023 como regulamento do Sistema de Registro de Preços estabelecido nos artigos 82 ao 86, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O art. 3º, do Decreto 11.462/2023, elenca as hipóteses de uso do Sistema de Registro de Preços da seguinte forma:

---

[49] Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
I - credenciamento;
II - pré-qualificação;
III - procedimento de manifestação de interesse;
IV - sistema de registro de preços;
V - registro cadastral.

[50] Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **Art. 3º. O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:**
>
> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
>
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
>
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
>
> **V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração**. (g.n).

Esclarece o Professor Joel de Menezes Niebuhr[51] que as hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços, previstas nos incisos I ao V do art. 3º, do Decreto 11.462/2023, "[...] não são taxativas [...]", não excluindo "[...] outras tantas hipóteses que sejam vislumbradas pela Administração". Contudo **adverte Niebuhr que "[...] não faz muito sentido utilizar o registro de preços para objetos que correspondam a uma demanda única, cuja contratação se exaure em apenas uma oportunidade**". Prossegue o reconhecido doutrinador da área de Licitações e Contratos Administrativos enfatizando que:

> **Se a demanda é uma só, que se contrate de uma vez pelos meios tradicionais**, sem ata de registro de preços. **O registro de preços deve ser utilizado para situações em que a Administração requer dado objeto com alguma periodicidade, diante de demanda que se replica**. E mais, **é necessário objeto que possa ser de alguma forma replicado, portanto, que ele possa ser padronizado ou que tenha elementos que permitam replicá-lo**, definindo-se numa unidade que se repete. **Objetos singulares, únicos, que não se repetem ou que não possam ser replicados**, pelo menos em princípio, **não devem ser contratados por meio do registro de preços**.
>
> **O registro de preços**, diante dessas premissas, **cai muito bem em relação a objetos de difícil previsibilidade,** dado que a Administração pode prever no edital de licitação e registrar em ata quantitativo superior à sua real estimativa, dado que não é obrigado a contratá-lo, insista-se, na forma do artigo 83 da Lei nº 14.133/2021. Daí, frustrada a estimativa inicial, a Administração disporá ainda de quantitativo, como se fosse uma reserva, podendo contratar o que for necessário sem maiores percalços, sem ter que lançar nova licitação. Nada obstante isso, **advirta-se que a dificuldade da Administração em definir o quantitativo para atender à sua demanda ou a sua**

[51] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 8. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **própria imprevisibilidade não é condição necessária para a utilização do registro de preços**. Repita-se que o registro de preços é bastante útil nessas situações, o que **não significa que ele somente possa ser utilizado diante delas. Não há nada que obste a utilização do registro de preços para demandas previsíveis, mesmo porque as demandas previsíveis também podem sofrer alguma variação**, ainda que provocada por fatores de exceção. (grifos e sublinhados nossos).

Embora Joel de Menezes Niebuhr lecione que a dificuldade na definição do quantitativo do objeto ou a própria imprevisibilidade da sua demanda pela Administração não se afiguram como condições indispensáveis para a utilização do Sistema de Registro de Preços, não se pode olvidar, por outro lado, que a hipótese prevista no inciso V, do art. 3º, do Decreto 11.462/2023 - que se refere, justamente, à impossibilidade, dada a natureza do objeto, de se "[...] definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração" - é a "[...] mais tradicional e conhecida das hipóteses de uso do SRP, adotada nos casos de demanda imprevisível"[52].

De qualquer forma, diante da existência das várias hipóteses, previstas nos 05 (cinco) incisos do art. 3º, do Decreto 11.462/2023, é forçoso reconhecer que, de uma maneira genérica, a utilização do Sistema de Registro de Preços não se restringe apenas às situações de imprevisibilidade da demanda, tendo em vista que os incisos I ao IV, do referido art. 3º, não contemplam ou aludem à dificuldade de previsibilidade sobre o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Entretanto, **não se deve perder de vista que o questionamento ora em análise diz respeito à possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços, especificamente, para obras e serviços de engenharia**, **sendo que,** nesse caso, como se demonstrará a seguir, **a imprevisibilidade da demanda** - seja em relação ao quantitativo ou ao momento em que deva ser fornecido - **é condição necessária para que a Administração possa lançar mão do SRP para realizar tais contratações**.

Nesse ponto cabe noticiar que esta Corte de Contas é filiada[53] ao **Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)**[54], tendo firmado termo[5556] respectivo para, dentre outras finalidades, "[...] uniformizar entendimentos por meio da elaboração de orientações técnicas e procedimentos de auditoria de obras públicas [...]". Fruto concreto deste intercâmbio foi a **adoção, pelo TCEES, do Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia**, elaborado e publicado pelo Ibraop, para

---

[52] CÔRREA, Ronaldo. Hipóteses de Uso do Sistema de Registro de Preços – o que muda na Nova Lei de Licitações? Artigo disponível em: <https://ronnycharles.com.br/hipoteses-de-uso-do-sistema-de-registro-de-precos-o-que-muda-na-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Enquanto%20a%20Lei%20n%C2%BA%208.666,hip%C3%B3teses%20de%20uso%20do%20SRP>. Acesso em 30 set. 2025.

[53] Vide informação disponível em: <https://www.ibraop.org.br/tcs-filiados/>. Acesso em 30 set. 2025.

[54] O Ibraop "É uma sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior e que exercem atividades relacionadas à auditoria de obras públicas". Informação disponível em <https://www.ibraop.org.br/> Acesso em 30 set. 2025.

[55] Termo firmado em setembro de 2019, com vigência de 05 (cinco) anos, Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/formidable/57/DGS_20191014_130416520.pdf> Acesso em 30 set. 2025.

[56] Termo firmado em dezembro de 2024, com vigência de 05 (cinco) anos. Disponibilizado no DOE-TCEES, na edição de 10 dez. 2024.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

que fosse aplicado "[...] às fiscalizações de obras públicas e serviços de engenharia realizadas pelo TCEES" (Nota Técnica SEGEX 002, de 13 de outubro de 2020[57]).

Outras contribuições, advindas da filiação deste Tribunal ao Ibraop, podem ser observadas, tais como o oferecimento de debate técnico sobre a aplicação do Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia[58] e visita técnica de membros do Ibraop ao TCEES para a realização de reuniões visando a uniformização de entendimento acerca das fiscalizações relacionadas à área de saneamento básico[59]. Portanto, resulta evidenciado que esta Corte de Contas reconhece o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)[60] como instituição plenamente capaz de contribuir para o aperfeiçoamento da função de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas.

Nesse contexto cumpre ressaltar que o Ibraop editou, em maio de 2024, a Nota Técnica IBR 01/2024[61], que versa sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), especificamente sobre a sua aplicação em contratações de obras e serviços de engenharia.

Aduz a Nota Técnica IBR 01/2024 que a Administração Pública deve sempre atentar que as suas atividades e, em particular, as contratações que realiza, são regidas pelo princípio do planejamento, princípio este que se encontra estabelecido no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como no art. 5º da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei. 14.133/2021), vejamos:

> (Decreto-Lei 200/1967) **Art. 6º As atividades da Administração** Federal **obedecerão aos seguintes princípios fundamentais**:
>
> **I - Planejamento**.
>
> ----------//----------
>
> (Lei 14.133/2021) **Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento,** da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

---

[57] Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Nota-Te%CC%81cnica-2-2020-Adoc%CC%A7a%CC%83o-do-Manual-do-Ibraop-como-Orientac%CC%A7a%CC%83o-Te%CC%81cnica.pdf>. Acesso em 30 Set. 2025.

[58] Vide informação em: <https://www.tcees.tc.br/escola/catalogo-de-cursos/curso/?id=908> Acesso em 30 set. 2025.

[59] Vide informação em: https://www.tcees.tc.br/noticias-institucional/ibraop-realiza-visita-tecnica-ao-tribunal-de-contas-do-estado-do-espirito-santo-e-realiza-reunioes/ Acesso em 30 set. 2025.

[60] O Ibraop "É uma sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior e que exercem atividades relacionadas à auditoria de obras públicas". Informação disponível em <https://www.ibraop.org.br/> Acesso em 30 set. 2025.

[61] Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Nota-Tecnica_IBR_SRP_obras2.pdf> Acesso em 30 Set. 2025.

A Nota Técnica IBR 01/2024 estabelece que o Sistema de Registro de Preços (SRP), **somente pode ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia que se caracterizem pela imprevisibilidade da demanda** (seja em relação ao quantitativo a ser fornecido, seja em relação ao momento da necessidade do fornecimento), **ausente esse traço distintivo tem-se que a regra é o planejamento e a consequente utilização de procedimento licitatório convencional** para a contratação da obra ou serviço de engenharia necessária ao ente ou órgão demandante.

Vale acrescer que o art. 18, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório "[...] é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...], sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...]". Veja-se que o planejamento não figura como uma mera recomendação ao gestor público, mas sim constitui-se em um princípio-dever a ser observado nas contratações de bens, serviços e obras pela Administração Pública.

O Ibraop, na multicitada Nota Técnica IBR 01/2024, traz a seguinte exemplificação, com base na existência ou não de imprevisibilidade da demanda, para demonstrar a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços na contratação de obras ou serviços de engenharia:

> **Exemplo 1: Contratação de Conjunto Habitacional**
>
> **Cenário 1:** Quando há um número definido de casas populares, a utilização do SRP (Sistema de Registro de Preços) não é apropriada.
>
> **Cenário 2:** No caso de construção sob demanda, conforme, o cadastro de beneficiários, o uso do SRP é adequado.
>
> **Exemplo 2: Troca de Abrigos de Ônibus**
>
> **Cenário 1:** Se um município planeja substituir todos os abrigos de ônibus em uma única contratação, o SRP não é aplicável.
>
> **Cenário 2:** Quando o município pretende substituir os abrigos à medida que necessitarem de manutenção muito onerosa (sendo recomendável sua completa substituição), o SRP é recomendado.

Veja-se que **a orientação do Ibraop é tecida no sentido de que o Sistema de Registro de Preços é aceitável, para a contratação de obras e serviços de engenharia, quando a demanda se revela imprevisível ou incerta**, seja em relação ao quantitativo a ser contratado, seja em relação ao momento em que a contratação se impõe. **Sendo a demanda previsível a contratação deve ser tratada respeitando-se o princípio do planejamento, não sendo aplicável o SRP**. Nesse ínterim, enfatiza a Nota Técnica IBR 01/2024 que:

> **Nos casos em que não haja imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento** [...] **não há motivação que justifique a aplicação do SRP**, ao contrário, **essa prática permitiria "comercialização" da ata de registro de preço dele resultante, o que culmina na burla total a diversos princípios, dentre eles, ao princípio do planejamento**. (grifos e sublinhados nossos).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

De se notar que **este Tribunal**, mesmo anteriormente à edição da Nota Técnica IBR 01/2024 do Ibraop, já possuía **firme entendimento no sentido de considerar inadequada a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), para a contratação de obras e serviços de engenharia**, **quando a demanda é previsível**. Vejamos alguns precedentes, selecionados no proficiente Estudo Técnico de Jurisprudência 00012/2025-1 (Evento 04), do Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), que atestam esta linha de intelecção:

> **Acórdão TC 1423/2022 – 2ª Câmara (Excerto 423/2022)**
>
> **[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Adesão à ata de registro de preços. Serviço de limpeza pública[62]. Incompatibilidade. Responsabilidade. Princípio da presunção de legitimidade. Erro grosseiro. Ausência]**
>
> **Enunciado: É incompatível com o sistema de registro de preços a contratação** de serviços contínuos **com quantitativos previsíveis**, por não atender às hipóteses legais previstas no art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013.
>
> Tratam os autos de REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR (...) em face do Município de Ponto Belo (...), objetivando a suspensão da execução do Contrato Administrativo nº 64/2021 (peça 09), que se refere a prestação de serviços de limpeza pública do município, celebrado a partir de adesão de ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 018/2021 de Serra dos Aimorés-MG, no valor total de R$1.708.300,00.
>
> (...) d) Natureza da contratação incompatível com o registro de preços:
>
> Quanto a este ponto, transcrevo as considerações da Instrução Técnica Conclusiva 3240/2022:
>
> (...) Em resumo, a ITI 89/2022-2 (peça 131) apontou a incompatibilidade do registro de preços com a contratação de serviços de limpeza pública. Os responsáveis alegaram a possibilidade de adoção do SRP para serviços comuns e que o objeto da contratação estaria adequado ao art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013. Contudo, não se verificaram os elementos autorizativos para realização do SRP para os serviços de limpeza contratados por Ponto Belo/ES, motivo pelo qual se opinou pela manutenção da irregularidade referida nos autos, como se passa a relatar.
>
> (...) Em nenhum momento a ITI 89/2022-2 (peça 131) abordou tal discussão se os serviços seriam comuns ou especializados, mas sim os fatos específicos do processo em questão, considerados como inadequados na ITI: serviços de limpeza pública licitados via SRP.
>
> O fato de limpeza pública ser ou não serviço comum não a torna apta à realização de SRP, deveriam ter sido analisados os aspectos previstos na legislação (art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013) para a adoção ou não do SRP: (...).

[62] O serviço de limpeza pública possui componentes que são considerados serviços de engenharia ambiental, tais como a destinação dos resíduos sólidos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

O objeto do presente contrato não se amolda a estas hipóteses, pois que os serviços são de natureza contínua e os **quantitativos são previsíveis**.

(...) **Corroboro com o posicionamento de que o Sistema de Registro de Preços não seria adequado ao objeto relacionado ao presente processo (limpeza pública), haja vista ser possível, previamente, definir o quantitativo a ser demandado pela Administração**.

[...] (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01423/2022-6. Processo 00345/2022-3. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 25/11/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 05/12/2022).

----------//----------

Acórdão TC 1189/2022 – 1ª Câmara (Excerto 367/2022)

[Licitação. Serviço de limpeza pública. Coleta de resíduo sólido. Sistema de Registro de Preços]

Enunciado: É vedada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços de limpeza pública, por se tratar de atividade de natureza contínua, **com demanda previsível** e obrigatoriedade de previsão orçamentária na fase interna da licitação.

Cuidam os autos de Representação apresentada nesta Corte de Contas em face da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, suscitando possíveis irregularidades/ilegalidades no procedimento licitatório deflagrado pelo Edital do Pregão Presencial para Registro de Preços n° 44/2021, do tipo Menor Preço Global, que pretende a "contratação de empresa especializada para prestação de serviços de armazenamento temporário, transporte rodoviário de carga e recebimento/destinação final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares não recicláveis classe II, através de registro de preços", cuja abertura prevista para 10/12/2021.

(...) III.1.2) Da adoção ilegal de registro de preços para contratação de serviços de limpeza pública.

O presente item decorre da previsão no edital e no termo de referência acerca da realização da contratação por ata de registro de preços, em dissonância com a previsão legal contida no art. 3°, I e IV do Decreto Federal n° 7892/2013, bem como com a jurisprudência desta Corte.

Sobre isso, este TCEES, por meio da Instrução Normativa TC nº 52/2019, traz com clareza o entendimento da impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços em contratações relacionadas:

Não cabe à administração a realização de serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos mediante Ata de Registro de Preços. Afinal, o sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua, pois exige imprevisibilidade do quantitativo, e os quantitativos dos serviços em questão são previsíveis. (...) "o maior impedimento é o fato de a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como Notas de Empenho. Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame".

(...) esta Corte de Contas já decidiu pela inaplicabilidade do registro de preços em licitações para serviços de limpeza pública (...).

(...) Dessa forma, em anuência aos entendimentos técnico e ministerial, me posiciono pela manutenção da irregularidade apresentada no presente item. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01189/2022-7. Processo 07655/2021-1. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 30/09/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 10/10/2022).

----------//----------

Decisão TC 2615/2021 – 1ª Câmara (Excerto 766/2021)

[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Obras e serviços de engenharia]

Enunciado: <u>O Sistema de Registro de Preço não se revela a via adequada para a contratação de obras de engenharia</u>, seja por falta de amparo legal**<u>,</u>** seja **<u>por não possuir a imprevisibilidade intrínseca às contratações de tal espécie</u>**, não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários para a realização das obras com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo.

Tratam os presentes autos de Representação (...), dando conta da existência de irregularidade no Edital de Concorrência Pública n°. 002/2021, cujo **objeto é "Implantação do sistema de tratamento de esgoto domiciliar** tipo UASB-TS com fornecimento de máquinas, equipamentos e mão de obra", com valor aproximado de R$ 4.181.911,84 (quatro milhões, cento e oitenta e um mil, novecentos e onze reais e oitenta e quatro centavos).

(...) II.1- DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR.

(...) pode-se inferir que inicialmente a utilização do **Sistema de Registro de Preços**, conforme previsto na Lei n°. 8.666/93, destinava-se a aquisições/compras e não à execução de serviços, como previsto tanto no Decreto Federal quanto no Decreto Municipal. Muito embora isto tenha ocorrido, a jurisprudência pátria abarcou tal hipótese de utilização, extensível a **<u>serviços comuns de Engenharia, sendo adequado para demandas rotineiras, não previsíveis e passíveis de especificações completas e uniformes</u>**.

[...]

Ainda que não se tratasse de obra, mesmo assim **<u>a utilização do Sistema de Registro de Preços não seria possível,</u>** levando-se em conta que o **<u>objeto não possui a imprevisibilidade intrínseca a</u>**

contratações de tal espécie, não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 02615/2021-1. Processo 03804/2021-5. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 01/09/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 03/09/2021).

----------//----------

Decisão TC 3130/2019 – 1ª Câmara (Excerto 9044/2019)

[Licitação. Sistema de Registro de Preços. Obras e serviços de engenharia. Pavimentação. Quantificação]

Enunciado: É indevida a adoção do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras de pavimentação quando a demanda é previamente conhecida e passível de quantificação pela Administração, ainda que o objeto seja padronizado, por se tratar de obra com planejamento possível e não serviço de manutenção rotineira de natureza imprevisível.

Trata-se de Representação com pedido cautelar formulada pela pessoa jurídica (...) em face da Prefeitura Municipal de Sooretama, em razão de suposta irregularidade no edital da Concorrência Pública 2/2019, cujo objeto de questionamento é o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de pavimentação em diversas vias públicas de Sooretama-ES (...).

(...) assim se posicionou a área técnica por meio da Manifestação Técnica nº 11160/2019-1:

"(...) 3.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

(...) Importa ressaltar que **a utilização do SRP para pequenas intervenções**, sem complexidade, realmente **tende a possibilitar que a Administração Pública atue de forma mais célere no atendimento de demandas rotineiras e uniformes, sem total previsibilidade**.

Para a contratação em análise, apesar dos responsáveis afirmarem que “toda a preparação prévia das áreas será realizada pelo Município, sendo que a empresa realizará apenas a pavimentação padronizada, conforme consta do memorial descritivo e termo de referência”, o que garantiria, em tese, a “padronização do objeto”, **destaca-se que a demanda não é imprevisível**, conforme pode ser constatado no trecho reproduzido a seguir, extraído do Termo de Referência (...).

(...) **O que se observa é a possibilidade de levantamento da demanda com antecedência, uma vez que são conhecidos os locais que necessitam de intervenção. Nesse caso, portanto, não há como alegar que não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **Destaca-se que a identificação prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração não se amolda ao Sistema de Registro de Preços**.
>
> (...) vale lembrar que os serviços que a Administração Municipal de Sooretama pretende contratar não são típicos de manutenção ou conservação, pelo contrário, a finalidade da contratação é suprir a necessidade de pavimentação em bairros que não a possui. Portanto, o que se está a contratar são obras de pavimentação.
>
> (...) Ante o exposto, **considerando que as demandas a serem atendidas pela contratação não se caracterizam pela imprevisibilidade**, mas são demandas já existentes no município, de conhecimento da Administração Municipal, **constata-se que a contratação em tela extrapola o objetivo do Sistema de Registro de Preços de atender demandas realmente não previsíveis**".
>
> (...) Diante desse quadro, nota-se a presença dos pressupostos para a concessão de medida cautelar. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 03130/2019-1. Processo 15460/2019-1. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 06/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 08/11/2019). (grifos e negritos nossos).

No recente Parecer em Consulta 00012/2025, publicado em 07/10/2025[63], **este Sodalício pontuou que o serviço de destinação final de resíduos sólidos urbanos (considerado um serviço de engenharia ambiental), por ter demanda previsível e permanente, não se enquadra na lógica de aquisições eventuais e incertas que caracterizam e justificam a adoção do Sistema de Registro de Preços.** Vejamos excertos do julgado:

> **PARECER EM CONSULTA 00012/2025-1 PLENÁRIO**
>
> **CONSULTA – RATIFICAR CONHECIMENTO – RESPONDER CONSULTA FORMULADA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**
>
> **1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de** serviços de transporte e **destinação final de resíduos sólidos urbanos**, **uma vez que** tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com **demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP** (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).
>
> [...]
>
> 4. À luz do art. 20 da LINDB, é imprescindível que a decisão considere os efeitos práticos da contratação. A adoção do SRP, ao simplificar a gestão de resíduos sólidos a uma lógica de demanda eventual, poderia implicar em descontinuidade do transporte de resíduos sólidos, ineficiência na destinação e agravamento da degradação ambiental, em afronta ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88).
>
> [...]

[63] Notificação disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 06/10/2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

6. Diante disso, **é recomendável que os municípios optem por contratações estáveis e duradouras, na forma do art. 106 da Lei nº 14.133/2021, que garantam continuidade, segurança jurídica, economicidade** e alinhamento às metas ambientais, evitando que a gestão de resíduos sólidos seja reduzida a um mero ciclo de coleta, transporte e aterramento, em flagrante desacordo com a PNRS, com o Planares, com a LINDB e, sobretudo, com o dever constitucional de defesa do meio ambiente em benefício das presentes e futuras gerações.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Consulta**, acompanhada do Parecer Jurídico 9/2025-8, encaminhada pelo Sr. João Paulo Silva Nali, Prefeito Municipal de Castelo, com as seguintes questões:

É aplicável a modalidade licitatória de ata de registro de preço para fins de transporte de local lixo/entulho entre o transbordo (local fixo) e o local de destinação final, tendo como parâmetros os quilômetros percorridos e o peso?

É aplicável a modalidade licitatória de ata de registro de preço para fins de recebimento de lixo em aterro sanitário, tendo como parâmetros o peso e/ou volume?

[...]

2. FUNDAMENTAÇÃO

[...]

5.7.2 Do sistema de Registro de Preço

O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto na Lei nº 14.133/2021 e regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/2023, consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos a bens, serviços e obras, destinados a contratações futuras.

A ata de registro de preços tem prazo de vigência de até 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade, sendo, portanto, instrumento associado, como regra, a contratações de curto prazo, não contínuos e de menor complexidade.

No que se refere a obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 admite a utilização do SRP, desde que atendidos requisitos específicos: (i) existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional; e (ii) necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado (art. 85 e art. 3º, parágrafo único, da Lei). Nessas hipóteses, o sistema mostra-se adequado, pois garante padronização e eficiência em contratações simples e que se repetem durante o exercício.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Entretanto, os serviços de manejo de resíduos sólidos, embora enquadrados como serviço comum de engenharia pela IN nº 52/2019, item 9.5.1, não se enquadram, em regra, nessas condições.

[...]

O posicionamento padrão do Tribunal de Contas é contra a utilização de SRP para manejo de resíduos sólidos. No Acórdão 1189/2022 (Excerto 367/2022), cujo entendimento é corroborado pelo Tópico 9.5.2 da Instrução Normativa 52/2019 do TCE/ES, a Corte estabeleceu que era vedada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços que incluem o "transporte rodoviário de carga e recebimento/destinação final dos resíduos sólidos urbanos domiciliares", **uma vez que se caracterizam como serviços contínuos, cuja demanda é previsível**;

[...]

5.7.5 Incompatibilidade do Sistema de Registro de Preço com o manejo de resíduos sólidos, em especial com a Lei 12.305/2010 e com o que dispõe o Decreto 11043/2022

[...]

Por sua natureza, trata-se de atividade plenamente mensurável, **com dados claros sobre quantitativos,** tipologia, origem e rotas de coleta. Além disso, a legislação ambiental impõe que a gestão de resíduos seja constantemente aprimorada, visando não apenas à coleta e à disposição final, mas também à redução da geração, aumento da reciclagem e da reutilização, valorização energética e retorno de materiais à cadeia produtiva, conforme trecho da Lei 12305/2010 abaixo copiado:

[...]

O **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, previsto na **Lei nº 14.133/2021**, tem como característica a formalização de **ata com vigência de até 12 meses**, prorrogável por igual período, sendo adequado para aquisições de bens e serviços de demanda eventual ou variável. Entretanto, não se revela compatível com serviços públicos essenciais e contínuos, como a gestão de resíduos sólidos, pois:

- Restringe-se a prazos curtos, inadequados para um serviço que demanda planejamento de médio e longo prazo;

- Adota condições padronizadas, muitas vezes sem considerar as especificidades geográficas, demográficas e operacionais de cada município;

- Pode comprometer o cumprimento das metas de redução, reutilização, reciclagem e aproveitamento energético previstas na PNRS e no Planares;

- Enfraquece a previsibilidade contratual e a estabilidade necessárias para a evolução sustentável da gestão de resíduos.

[...]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Após essa fundamentação, sugeriu-se a seguinte conclusão:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de serviços de transporte e **destinação final de resíduos sólidos urbanos,** uma vez que tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com **demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP** (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

[...]

Assim, acompanho a fundamentação e conclusão expressos na Instrução Técnica de Consulta 00028/2025-1, anuído pelo *Parquet* de Contas, e os adoto como razões de decidir. Procedo apenas a um ajuste redacional, pois a expressão “recomenda-se”, pode dar a ideia de que se está exercitando a competência prevista no art. 1º, XXXVI da Lei Orgânica deste Tribunal, qual seja, a de expedir recomendações, quando na verdade se está apenas demonstrando a via preferencial para o atuar administrativo. Opto, portanto, pela expressão “é recomendável”.

[...]

1. PARECER CONSULTA TC-0012/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

1.1. RATIFICAR o conhecimento da presente Consulta, nos termos da Decisão Monocrática 503/2025-4, diante da presença dos seus requisitos de admissibilidade;

1.2. NO MÉRITO, acompanhando a Área Técnica e o *Parquet* de Contas, responder a consulta formulada nos seguintes termos:

2.1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra compatível com a contratação de serviços de transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, uma vez que tais atividades constituem serviço público essencial, de natureza contínua e com demanda previsível e permanente, não se enquadrando, portanto, na lógica de aquisições eventuais e incertas que justifica a adoção do SRP (art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

[...]

1.3. DAR CIÊNCIA desta decisão ao Consulente, ARQUIVANDO-SE os presentes autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/9/2025 - 49ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> **4.1.** Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho. (TCE-ES – Consulta – Parecer em Consulta TC 0012/2025. Processo TC 5379/2025-6. Relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha).

Dessa forma, considerando todo o exposto, em especial as orientações contidas da Nota Técnica IBR 01/2024, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), tem-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não é o procedimento adequado quando se visa a contratação de obras ou serviços de engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, passíveis de previsão quanto à demanda e ao momento de seu fornecimento, devendo-se, nesses casos, realizar-se procedimento licitatório convencional em observância ao princípio do planejamento previsto no art. 5º e 18 da Lei 14.133/2021 (LLCA). Equivale dizer-se que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente terá lugar quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85, da LLCA, a demanda se revelar imprevisível no que concerne aos quantitativos a serem contratados ou ao momento em que o fornecimento se fará necessário.

4.2 É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?

Novamente esclarecemos que a indagação ora em análise foi proposta, originalmente, na Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Evento 89, Proc. TC 1300/2024), elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), em sede de um processo de auditoria que visa apurar a viabilidade da utilização do Sistema de RP, especificamente, para obras e serviços de engenharia. Dessa forma, enfatizamos que o exame acerca da possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços, para objetos que apresentem complexidade, se limitará às obras e serviços de engenharia.

Pois bem. Com relação ao questionamento convém, inicialmente, rememorarmos o teor do disposto no art. 85 e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021):

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

Veja-se que a Lei 14.133/2021 autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações de obras e serviços de engenharia, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, **sem complexidade técnica** e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A ausência de complexidade técnica é uma condição indispensável e obrigatória, estabelecida na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para que, ao lado dos outros requisitos referidos nos incisos I e II, do seu art. 85, **a Administração possa utilizar-se do Sistema de Registro de Preços visando a contratação de obras e serviços de**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

engenharia. Resulta, claro, portanto, que as **obras e os serviços de engenharia, que apresentem complexidade técnica, não se constituem em objetos elegíveis para o procedimento do registro de preços**.

Especificamente sobre os projetos de engenharia tem-se que, além de evidentemente se classificarem como serviços de engenharia, também podem ser enquadrados, diante de sua própria natureza, como serviços técnicos especializados, em conformidade com o disposto no art. 6º, XVIII, alínea "a", da Lei 14.133/2021[64] (LLC), que contempla dentre tais serviços a elaboração de projetos básicos e projetos executivos. Em verdade a Lei de Licitações e Contratos não faz alusão à expressão "projeto de engenharia", mas sim, ao tratar, em seus artigos 45 e 46, das "obras e serviços de engenharia", menciona o "anteprojeto", o "projeto básico" e o "projeto executivo" como as peças técnicas que embasam e se fazem necessárias nos procedimentos que levam às contratações de obras e serviços de engenharia (ressalvada a situação descrita no § 3º[65], do art. 18, da LLC), e encontram definição na própria LLC, vejamos:

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> **XXIV - anteprojeto**: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:
>
> a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
>
> b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
>
> c) prazo de entrega;
>
> d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
>
> e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
>
> f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
>
> g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;

---

[64] (Lei 14.133/2021) **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
[...]
XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:
a) estudos técnicos, planejamentos, **projetos básicos e projetos executivos**;

[65] (Lei 14.133/2021) Art.18 [...] § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

h) levantamento topográfico e cadastral;

i) pareceres de sondagem;

j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure 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, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do **caput** do art. 46 desta Lei;

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

[...] (g.n).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Embora a Lei 14.133/2021 (LLC), no art. 6º, inciso XXI, classifique serviços de engenharia dividindo-os em “serviço comum de engenharia” e “serviço especial de engenharia”, não oferece, por outro lado, um conceito para “complexidade técnica” ou sequer traça características distintivas sobre o que poderia ser considerado um “serviço de engenharia sem complexidade técnica”.

Importante esclarecer, nesse ínterim, que o Tribunal de Contas da União, ainda sob a égide do anterior regime legal de contratações públicas, já possuía firme entendimento no sentido de que não é a complexidade do objeto o fator determinante para o seu enquadramento no conceito de comum ou especial. Vejamos trecho do Acórdão nº 2.806/2014, da 1ª Câmara do TCU, no qual se firma essa premissa:

> **A complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum**, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, **caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum** e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico. (Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 2.806/2014-1ª Câmara). (g.n).

De qualquer modo, ainda que em um dado caso concreto se possa concluir que um “anteprojeto” ou um “projeto básico” não detenham considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da Lei 14.133/2021 (LLCA), estabelece outros requisitos para que a Administração possa lançar mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos. A própria natureza singular do objeto e, principalmente, a necessidade de se cumprir um conjunto de requisitos para que se possa contratar o serviço de “projetos de engenharia” através do Sistema de Registro de Preços inviabiliza a utilização do procedimento.

4.3 O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) menciona o termo “heterogeneidade” em dois dos incisos do seu artigo 6º, vejamos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta **heterogeneidade** ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;
>
> XXI – [...]
>
> b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta **heterogeneidade** ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

Embora a Lei 14.133/2021 não ofereça um conceito para “heterogeneidade” é possível apropriar-se das definições encontradas em dicionários comuns. O

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

dicionário Michaelis[66] descreve a heterogeneidade como a qualidade daquilo que é heterogêneo, composto de coisa, elementos e partes de natureza diferente, sendo o oposto de homogeneidade.

Veja-se que o conceito de "heterogeneidade" se aproxima da ideia de "singularidade", ou seja, aquilo que é único, individualizável, irrepetível. Ocorre que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento que visa, como o próprio nome indica, registrar preços, condições e fornecedores, para uma possível contratação futura de bens, serviços comuns, obras e serviços de engenharia, sendo que, para tanto, é necessário que tais objetos sejam replicáveis, ou seja, devem se apresentar como unidades que se repetem com o mesmo nível de qualidade e conteúdo, sendo, assim, padronizáveis.

Desse modo, objetos caracterizados pela heterogeneidade e, portanto, pela singularidade que lhes é inerente, não se adequam ao Sistema de Registro de Preços que tem, por essência, a repetibilidade do fornecimento do mesmo objeto em momentos futuros e distintos. Especificamente sobre os projetos de engenharia, conforme se expôs no tópico anterior, tem-se que a sua própria natureza singular, bem como a necessidade de se cumprir o conjunto de requisitos estabelecidos nos incisos I e II do art. 85, da Lei 14.133/2021, inviabiliza a utilização do SRP.

4.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

O Professor Joel de Menezes Niebuhr[67], em lição já aqui exposta, ao se referir a objetos em geral (e não especificamente a obras e serviços de engenharia), enfatiza que não faz sentido utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) "[...] para objetos que correspondam a uma demanda única, cuja contratação se exaure em apenas uma oportunidade". Prossegue o doutrinador pontuando que "o registro de preços deve ser utilizado para situações em que a Administração requer dado objeto com alguma periodicidade, diante de **demanda que se replica**". Nas palavras de Niebuhr "[...] **é necessário objeto que possa ser** de alguma forma **replicado**, portanto, **que ele possa ser padronizado ou que tenha elementos que permitam replicá-lo**, **definindo-se numa unidade que se repete**".

Ao analisar o instituto do Sistema de Registro de Preços, já sobre a égide da Lei 14.133/2021, leciona Sidney Bittencourt[68] que o procedimento

> [...] **permite que a Administração registre previamente as melhores propostas, criando condições para aquisições conforme a necessidade e disponibilidade orçamentária**, sem a exigência de repetição de todo o procedimento licitatório; a eficiência e economicidade, **alcançadas pela centralização e padronização de itens comuns, com ganhos de escala**; e a flexibilidade administrativa, evidenciada pela controversa, mas útil, possibilidade de adesão posterior ("carona"), que, respeitando os limites legais, maximiza o aproveitamento do certame original.
>
> [...]

[66] Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/ .
[67] NIEBUHR, Joel de Menezes. op. cit. 2025.
[68] BITTENCOURT, Sidney. Novo Sistema De Registro De Preços. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5646. Acesso em: 30 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> No dizer do normativo, é um conjunto de procedimentos. Diríamos, contudo, que **se trata de um procedimento** que aloja uma licitação (concorrência ou pregão). E mais: que permite também as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, **para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou uma entidade**.
>
> Por outro lado, mesmo composto por uma licitação (ou por um processamento de contratação direta), tem o procedimento peculiaridade especial, porquanto não oferece, como nos certames convencionais, o direito subjetivo à contratação, mas tão somente a sólida expectativa de que isso venha a ocorrer, uma vez que constitui característica do sistema a faculdade reconhecida à Administração no sentido de, havendo condição melhor no mercado, valer-se dela.
>
> **Trata-se**, por conseguinte, **de um procedimento que objetiva definir aquele que vai atender a futuras contratações necessárias à Administração**, com o registro de valores a serem praticados nos momentos efetivos dessas contratações.
>
> **O SRP objetiva atender necessidades apenas previstas, ou seja, aquelas que se presume que ocorrerão**, mas que poderão não se efetivar. (grifos e sublinhados nossos).

Note-se que é da essência do Sistema de Registro de Preços que o objeto pretendido não seja singular, único, não replicável, mas sim que possa ser fornecido várias vezes pelo contratado, respeitando-se, evidentemente, os limites da Ata de Registro de Preços. Também é um traço característico do SRP o fato de ser ele um procedimento com a finalidade precípua de registrar preços de bens, serviços e obras para contratações futuras (evidentemente, dentro do prazo da Ata de Registro de Preços), conforme estabelece o art. 6º, inciso XLV, da Lei 14.133/2021, ao conceituar o SRP como o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para **contratações futuras**" (g.n).

Para que seja fornecido em múltiplos momentos no futuro, inclusive para órgãos e entidades não integrantes da ata de registro de preços e que posteriormente venham aderi-la, é necessário que objeto registrado seja replicável e padronizável para que possa atender a necessidades repetitivas.

No que diz respeito ao tema focal deste Prejulgado, tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços, para a contratação de obras e serviços de engenharia, somente se revela possível diante do atendimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que mais uma vez trazemos ao lume:

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Veja-se que o inciso I do art. 85, da LLCA, alude à necessidade de que as obras ou serviços de engenharia sejam suscetíveis a um projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional, de sorte que o mesmo serviço ou a mesma obra deverão se apresentar como replicáveis, ou seja, devem possibilitar a sua repetição em momentos e locais distintos. Se a obra ou serviço de engenharia detiverem características que os tornem singulares, irrepetíveis, não poderão, evidentemente, serem contratados através do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Por sua vez o inciso II do art. 85, da Lei 14.133/2021, estabelece a exigência de que as obras ou serviços de engenharia, para que possam ser contratados através do Sistema de Registro de Preços, devem atender a uma necessidade permanente ou frequente da Administração, o que também nos leva à ideia de repetição em momentos e locais distintos. Sobre o tema, anota Joel de Menezes Niebuhr[69] que "não se deve utilizar o registro de preços para obra ou serviço de engenharia que seja singular, única, que não se pretenda replicar".

Assim, respondendo-se ao questionamento, tem-se que os requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), inviabilizam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis.

No que tange às reformas e ampliações de edificações tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços será permitida desde que haja projeto padronizado, portanto replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, ou seja, o SRP poderá ser utilizado desde que se demonstre, no estudo técnico preliminar (art. 6º, inciso XX[70], da LLCA), o atendimento aos requisitos do art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021.

5 CONCLUSÃO

5.1 Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica opina-se:

5.1.1 pelo indeferimento do pedido de ingresso, como terceiro interessado, do Município de Irupi, em razão ausência de interesse-adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal.

5.1.2 por responder aos questionamentos, suscitados na Decisão Plenário TC 2560/2025, que são objeto do presente Prejulgado, nos termos e pelos fundamentos dispostos no tópico "4" desta peça instrutória, que seguem abaixo sustentados em apertada e breve síntese:

5.1.2.1 É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não possuam características de imprevisibilidade?

Resposta: Considerando as orientações contidas da Nota Técnica IBR 01/2024, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), tem-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não é o procedimento adequado quando se visa a contratação de obras ou serviços de

[69] NIEBUHR, Joel de Menezes. op. cit. 2025.

[70] (Lei 14.133/2021) Art. 6º. [...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

engenharia cujos quantitativos sejam conhecidos, mensuráveis, passíveis de previsão quanto à demanda e ao momento de seu fornecimento, devendo-se, nesses casos, realizar-se procedimento licitatório convencional, em observância ao princípio do planejamento previsto nos artigos 5º e 18, da Lei 14.133/2021 (LLCA). Ressalte-se que, em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente deverá ser utilizado quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85, da LLCA, a demanda se revelar imprevisível no que concerne aos quantitativos a serem contratados ou ao momento em que o fornecimento se fará necessário.

5.1.2.2 É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?

Resposta: A Lei 14.133/2021 (LLCA) autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações de obras e serviços de engenharia, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. Portanto, a ausência de complexidade técnica é uma condição indispensável e obrigatória, fixada na LLCA, para que**,** ao lado dos outros requisitos previstos nos incisos I e II, do seu art. 85, possa a Administração Pública utilizar-se do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia.

No que tange, especificamente, aos projetos de engenharia (anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e demais peças técnicas da área de engenharia), ainda que no caso concreto se possa concluir que não possuam considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da LLCA, conforme afirmado, estabelece outros requisitos para que se lance mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos.

5.1.2.3 O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?

Resposta: Objetos caracterizados pela heterogeneidade e, portanto, pela singularidade que lhes é inerente, não se adequam ao Sistema de Registro de Preços que tem, por essência, a repetibilidade do fornecimento do mesmo objeto em momentos futuros e distintos. Especificamente sobre os projetos de engenharia, conforme se expôs no tópico anterior, tem-se que a sua própria natureza singular, bem como a necessidade de se cumprir o conjunto de requisitos estabelecidos nos incisos I e II do art. 85, da Lei 14.133/2021, inviabiliza a utilização do SRP.

5.1.2.4. É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?

Resposta: Os requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), inviabilizam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam padronizáveis e replicáveis. O inciso I do art. 85, da Lei 14.133/2021 (LLCA), alude à necessidade de que as obras ou serviços de engenharia sejam suscetíveis a um projeto padronizado, sem complexidade técnica ou operacional, de sorte que o mesmo serviço ou a mesma obra deverão se apresentar como replicáveis, ou seja, devem possibilitar a sua repetição em momentos e locais

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> distintos. Se a obra ou serviço de engenharia detiverem características que os tornem singulares, irrepetíveis, não poderão, evidentemente, serem contratados através do Sistema de Registro de Preços (SRP). Já o inciso II do art. 85, da LLCA, estabelece a exigência de que as obras ou serviços de engenharia, para que possam ser contratados através do SRP, devem atender a uma necessidade permanente ou frequente da Administração, o que também leva à ideia de repetição em momentos e locais distintos. Dessa forma o SRP não se mostra adequado quando a obra ou serviço de engenharia possua singularidade que impeça a sua replicação.
>
> Quanto às reformas e ampliações de edificações tem-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços será permitida desde que haja projeto padronizado, portanto replicável, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional, ou seja, o SRP poderá ser utilizado desde que se demonstre, no estudo técnico preliminar (art. 6º, inciso XX, da LLCA), o atendimento aos requisitos do art. 85, I e II, da Lei 14.133/2021.

II.6 Conclusão

Diante de todo o exposto, acompanho parcialmente o eminente Relator apenas quanto ao indeferimento do pedido de ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, por ausência de previsão normativa específica e inadequação da intervenção à natureza do incidente.

No mais, divirjo respeitosamente da proposta de rejeição do Incidente de Prejulgado, porque:

I) o juízo de admissibilidade já foi exercido pelo Plenário na Decisão TC 2560/2025, proferida no Processo TC 1300/2024, estando preclusa a rediscussão, nesta fase, dos pressupostos de instauração do incidente; e

II) prejulgado e súmula não se confundem: são institutos distintos, com finalidades e requisitos próprios, de modo que não é juridicamente adequado importar, para o prejulgado, a exigência de “entendimento reiterado” típica do regime das súmulas, para então rejeitá-lo por esse fundamento.

Além disso, a matéria em exame é juridicamente relevante e de inequívoco impacto financeiro, envolvendo volume expressivo de contratações por SRP em obras e serviços de engenharia, com potencial de afetar o princípio do planejamento, a legalidade, a segurança jurídica e a qualidade do gasto público. E é exatamente para isso que o prejulgado existe: orientar, uniformizar e prevenir.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Por essas razões, acompanho integralmente o entendimento do Corpo Técnico (Instrução Técnica 00004/2025-5) e do Ministério Público de Contas, adotando-os como razões de decidir, para que esta Corte aprecie o mérito e firme orientação institucional sobre o uso do SRP em obras e serviços de engenharia, nos limites do art. 85 da Lei 14.133/2021 e das premissas de padronização, repetibilidade, ausência de complexidade e necessidade permanente ou frequente.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com fundamento no art. 29, inciso V, da Resolução TC nº 261, de 04 de junho de 2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanhando integralmente a área técnica e o Ministério Público de Contas, e divergindo parcialmente do Relator, para convergir quanto à inadmissão do Município de Irupi como terceiro interessado e divergir no que se refere à rejeição do incidente de prejulgado, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas neste Voto Vogal, em:

III.1 **INDEFERIR** o pedido de ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, em razão ausência de interesse- adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal.

III.2 **RESOLVER** o prejulgado fixando entendimento no seguinte sentido:

a. **Imprevisibilidade:** o SRP não é adequado para obras e serviços de engenharia quando os quantitativos e/ou o momento da contratação forem conhecidos, mensuráveis e previsíveis, devendo-se adotar licitação convencional, em respeito ao planejamento; o SRP só se justifica quando a demanda se revelar imprevisível quanto aos quantitativos e/ou ao momento do fornecimento, observados os requisitos do art. 85.
b. **Complexidade e projetos de engenharia:** o SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional; e, quanto a projetos de engenharia, a contratação por SRP, em regra,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

não se compatibiliza com a natureza do objeto e com os requisitos cumulativos do art. 85 (padronização + necessidade permanente/frequente).

c. **Heterogeneidade:** objetos heterogêneos/singulares, por não serem replicáveis, não se adequam ao SRP; em especial, projetos de engenharia, por sua natureza singular e pelos requisitos do art. 85, não se mostram compatíveis com o sistema.
d. **Não padronizáveis e não repetitivos:** obras e serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis (como reformas e ampliações, quando singulares) não comportam SRP; sua utilização só será admissível excepcionalmente, quando houver projeto padronizado, sem complexidade, e necessidade permanente ou frequente, devidamente demonstradas no ETP.

III.3 **DAR** ciência, na forma regimental.

III.4 **ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Incidente de Prejulgado instaurado em cumprimento à determinação contida no item 1.1, da parte dispositiva da Decisão 2560/2025, proferida nos autos do Processo TC 1300/2024 (Fiscalização/Auditoria).

Permito-me, no que diz respeito aos demais pontos a serem relatados, adotar como relatório os resumos dos fatos já elaborados por ocasião dos votos dos Conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (doc. 10) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (doc. 11).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Em razão das considerações contidas nos votos proferidos por meus antecessores, solicitei vistas dos presentes autos para melhor refletirmos acerca de determinados apontamentos.

É o relatório, passo a fundamentar.

II FUNDAMENTAÇÃO

Conforme bem exposto pelo Exmo. Conselheiro Relator, tratam os autos de Incidente de Prejulgado instaurado em cumprimento à determinação contida no item 1.1, da parte dispositiva da Decisão 2560/2025, proferida nos autos do Processo TC 1300/2024 (Fiscalização/Auditoria).

De plano, afirmo que acompanho o eminente Relator quanto ao indeferimento do ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, sem a necessidade de maiores esclarecimentos a fim de evitarmos repetições desnecessárias.

Quanto aos questionamentos de natureza processual levantados acerca do prejulgado, tenho que algumas considerações devem ser suscitadas.

Neste sentido, afirma o Ilustre Relator que:

> A Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3 (Processo 1300/2024), que sugere a instauração do prejulgado, **não observou o caminho a ser percorrido para que se possa ser suscitado um Incidente de Prejulgado nesta Corte de Contas, qual seja, após a devida instrução processual** indicando as irregularidades do caso concreto que ensejam a necessidade da instauração do incidente acabou por se afastar, ainda que de maneira não intencional, da lógica tradicional dos processos de controle externo adotados por este Tribunal.

Com as devidas vênias, entendo por oportuno advertir que não há exigência normativa para que a instauração do incidente se dê tão **somente após a instrução processual**, podendo ser suscitado em diferentes momentos, inclusive em sede de cognição sumária.

Lado outro, **aquiesço com o reconhecimento de que o questionamento formulado na exordial possui ampla relevância**, eis que a decisão a ser proferida pode gerar impactos significativos quanto aos efeitos jurídicos advindos de um ou outro entendimento, com o condão de gerar um caso paradigmático, afinal, o que for

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

decidido neste processo servirá de precedente para mais de 50 (cinquenta) municípios do Espírito Santo.

Sobre este ponto, assim se manifestou o Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto:

> **Não há dúvidas de que o tema debatido nos autos é relevante.** Todavia, sua aplicabilidade de forma geral ainda não se encontra plenamente caracterizada, especialmente porque o caso concreto que deu origem a este processo não foi analisado e debatido em profundidade.

Neste mesmo sentido, se pronunciou o Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, no bojo do Voto Vogal 3/2026[71].

Quanto aos demais tópicos de análise, notadamente em relação ao preenchimento dos requisitos atinentes ao sistema do prejulgado e seu exame meritório, diante das proposições diametralmente opostas apresentadas por meus antecessores, entendo pertinente apresentar alguns conceitos a fim de embasar melhor minhas próprias considerações.

II.1. Dos pressupostos de instauração do incidente

No que tange a este ponto, a questão cinge-se em saber se houve o correto preenchimento dos pressupostos de instauração do prejulgado, vez que há profunda divergência entre os entendimentos até o momento apresentados.

Em síntese, o Conselheiro Relator conclui pela rejeição do prejulgado, por não estarem presentes os pressupostos necessários à formação de entendimento de natureza normativa e geral, manifestando-se no seguinte sentido:

> **REJEITAR o Incidente de Prejulgado**, por não estarem presentes os pressupostos necessários à formação de entendimento de natureza normativa e geral, notadamente diante da insuficiência de elementos técnicos e jurídicos capazes de fundamentar a uniformização pretendida, devendo o tema continuar a ser apreciado no âmbito dos casos concretos, à medida que forem devidamente instruídos;

Lado outro, o Conselheiro Rodrigo F. Chamoun (Voto Vogal 3/2026), defende a continuidade do julgamento, sustentando, para tanto, os seguintes argumentos:

> No mais, **divirjo respeitosamente da proposta de rejeição do Incidente de Prejulgado, porque:**

[71] "*O presente incidente de prejulgado foi instaurado justamente em razão da inequívoca relevância jurídica e econômica da matéria(...)".* – trecho do Voto Vogal 3/2026.

> **I)** o juízo de admissibilidade já foi exercido pelo Plenário na Decisão TC 2560/2025, proferida no Processo TC 1300/2024, estando preclusa a rediscussão, nesta fase, dos pressupostos de instauração do incidente; e
>
> **II)** prejulgado e súmula não se confundem: são institutos distintos, com finalidades e requisitos próprios, de modo que não é juridicamente adequado importar, para o prejulgado, a exigência de "entendimento reiterado" típica do regime das súmulas, para então rejeitá-lo por esse fundamento.

A respeito destas manifestações, entendo necessário tecer algumas considerações, o que passo a fazer.

Pois bem.

O **juízo de admissibilidade é um juízo de validade do procedimento**, cuja análise torna-se indispensável para a correta aplicação das regras processuais e procedimentais, a fim de evitarmos futuras invalidades e nulidades.

Preceitua o art. 348 da Resolução 261/2013, e art. 174 da Lei Orgânica 621/2012 que:

> Art. 348. Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração.
>
> Art. 174. Por iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Plenário, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre **a interpretação** de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, observada a forma estabelecida no Regimento Interno

Uma leitura mais atenta destes dispositivos evidencia que o prejulgado se presta para o fim de estabelecermos **tese sobre a interpretação** de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração.

Sobre o tema, assim se manifesta o Ministério Público de Contas do Paraná[72]:

> **Prejulgados nos Tribunais de Contas**
>
> **Prejulgados são incidentes processuais que ocorrem no Tribunal de Contas quando o Plenário delibera sobre a aplicação de normas jurídicas** ou procedimentos da Administração Pública, **a fim de uniformizar o entendimento e interpretação sobre o mesmo tema.**

[72] https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/tce-pr-revisa-entendimento-do-prejulgado-que-trata-sobre-analise-de-admissoes-temporarias/#:~:text=No%20entanto%2C%20embora%20a%20natureza,com%20as%20demais%20Cortes%20Brasileiras.

Tal fato reflete o escopo do incidente, que é, justamente, a fixação de uma tese jurídica para o fim de unificar a interpretação da lei, garantindo segurança e isonomia, e não o de resolver fatos específicos de um caso concreto.

Fica claro, portanto, que o incidente se destina à definição de um **padrão decisório** para as **questões de direito (tal como previsto no próprio *caput* do instituto**), **e não para as questões fáticas** (as quais, evidentemente, podem variar de um caso para outro, demandando uma análise individualizada).

Fixados estes conceitos, é possível antever que, ao se avaliar o presente caso, esbarramos em questões de conteúdo eminentemente fático (em sua maioria), e não jurídico, de modo que, no exame de admissibilidade, a ausência da questão de direito necessária ao processamento do prejulgado em algumas das indagações formuladas, **por ter natureza de pressuposto processual**, reflete a **ausência de um requisito de existência e validade do próprio incidente em si**, o que, por si só, suscita por parte desta Corte de Contas a necessidade de reconhecer, **de ofício**, a impossibilidade de processamento do incidente na forma como elaborado, por se tratar de matéria de ordem pública.

Outrossim, **além de parte das indagações tratarem de questões fáticas**, **o restante cuida de matéria que já encontra regulamentação em lei, não havendo que se falar, sequer, em dúvida ou necessidade de esclarecimento de um ou outro entendimento.**

A título de exemplo, passemos a análise da indagação contida no primeiro quesito: *É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?*

A resposta já encontra guarida na própria Lei 14.133/21, bem como no art. 3º do Decreto 11.462/2023, a saber:

> Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:
>
> (...)
>
> V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

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

Na sequência, o segundo quesito foi assim formulado: *É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?*

Em resposta, o Ilustre Conselheiro Rodrigo F. Chamoun concluiu no seguinte sentido: "*o SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional****; e, quanto a projetos de engenharia,*** *a contratação por SRP, em regra****, não se compatibiliza com a natureza do objeto e com os requisitos cumulativos do art. 85*** *(padronização + necessidade permanente/frequente)".*

No mesmo sentido, caminha as disposições contidas na Instrução Técnica Conclusiva 4/2025:

> No que tange, especificamente, aos projetos de engenharia (anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e demais peças técnicas da área de engenharia), ainda que no caso concreto se possa concluir que não possuam considerável complexidade técnica, tal fato, isoladamente, não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação, uma vez que o art. 85, incisos I e II, da LLCA, conforme afirmado, estabelece outros requisitos para que se lance mão do SRP, dentre eles a existência de padronização ao lado da necessidade permanente ou frequente de contratação do serviço de elaboração de projetos.

Como dito anteriormente, além de algumas das indagações tratarem de matérias que já possuem previsão legal expressa, não havendo que se falar em dúvida interpretativa capaz de justificar a instauração do incidente**, outras tratam de matéria de fato, como é o caso.**

Isso porque, não é possível fixarmos, para essa questão, uma tese única e de aplicabilidade geral, tal como pretendida pela unidade técnica desta Corte, cujo entendimento foi acolhido pelo Exmo. Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, por se tratar de questão de fato, e não de direito.

Admitir que, **quanto a <u>projetos de engenharia</u>, a contratação por SRP não se compatibilizaria com a natureza do objeto e com os requisitos cumulativos do**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

art. 85 (padronização + necessidade permanente/frequente), sem uma análise individualizada do conteúdo do projeto em cada caso, equivale a afirmar que **todo e qualquer projeto de engenharia possui alta complexidade**, tão somente por se tratar de projeto de engenharia, sendo inerente à sua natureza.

Tal premissa vai de encontro ao que a própria Lei 14.133/21 expressamente permite, isto é, que a Administração pode contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, **desde que o projeto seja padronizado**, sem complexidade técnica e operacional.

Se a própria norma reconhece que, na hipótese de projetos que sejam padronizados haveria permissivo para tal, como partir do pressuposto de que todo projeto de engenharia seria complexo? Mesmo havendo exceção expressa na lei?

Nota-se que, apenas na análise caso a caso é que se poderá concluir se há complexidade no projeto ou não. Fixar um entendimento afirmando, categoricamente, que projetos de engenharia não se compatibilizam com o SRP pura e simplesmente, gera uma **decisão *contra legem*,** uma vez que, para projetos de engenharia que não apresentem alta complexidade técnica, eles são, sim, passíveis de contratação via SRP, **por expressa previsão legal**.

Ignorar ou contrariar frontalmente texto expresso de uma norma legal vigente gera patente nulidade do ato decisório, por manifesta ofensa aos princípios da legalidade e da segurança jurídica. Tal vício compromete, sobremaneira, a validade do pronunciamento, por ausência de aderência ao ordenamento jurídico, ensejando seu reconhecimento como nulo, sobretudo quando resta configurada violação direta à lei ou de interpretação que a esvazie de conteúdo.

O mesmo raciocínio se aplica ao quesito 3: *O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?*

A resposta formulada tanto pela equipe técnica, quanto pelo Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, se apresenta no mesmo sentido:

> O SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional; e, **quanto a projetos de engenharia, a contratação por SRP, em regra, não se compatibiliza com a natureza do objeto e com**

> **os requisitos cumulativos do art. 85** (padronização + necessidade permanente/frequente).

Novamente, afirmar que projetos de engenharia teriam natureza singular, pura e simplesmente, como se esta fosse uma característica inerente, avulta o que prevê a legislação vigente.

Ora, se o mercado oferece diversas empresas capazes de executar a obra de maneira padronizada, a contrário *sensu*, ela não é singular.

As restrições criadas não devem (e não podem) ser admitidas, especialmente quando as decisões proferidas pelas Cortes de Contas possam influir na esfera dos direitos dos jurisdicionados ou dos gestores como um todo, podendo causar efeitos negativos irreversíveis ao ordenamento público.

Por fim, na análise do último tópico de quesitação, tem-se o seguinte: *É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos**, como reformas e ampliações de edificações**?*

Logo de início, causa estranhamento a leitura do quesito. Isso porque, a pergunta parece já conter sua própria resposta, apesar de se tratar de uma dúvida, ao afirmar, no próprio texto, que reformas e ampliações seriam objetos não padronizáveis e não repetitivos. Aqui, para além do envolvimento de uma questão de fato, há equívoco no próprio preceito.

Mais uma vez, não há vedação expressa na lei para a utilização do SRP para o caso de reformas e ampliações. Ao contrário, o que existe é tão somente a necessidade de que sejam atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- Necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado.

A autorização prevista na Lei 14.133/21 demanda que, para os casos de reformas e ampliações, os requisitos cumulativos sejam cumpridos, o que significa, como já demonstrado, estarmos diante de uma questão de fato, cuja análise deva ser feita dentro do caso concreto. Ademais, não há qualquer previsão legal que preveja, como sendo **inerente** ao caso de reformas e ampliações, que elas sejam não padronizáveis e não repetitivas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

A indagação, portanto, já encontra sua resposta no próprio texto da lei. Eventual irregularidade deve ser analisada a partir do exame fático apresentado a cada julgador.

Diante de todas as considerações até aqui expostas, e sob o enfoque da discussão trabalhada no presente tópico, tenho como oportuno rememorar que as matérias de ordem pública servem para assegurar a adequada formação e desenvolvimento do processo, funcionando justamente como garantias para o controle da regularidade processual, devendo ser proclamadas de ofício a qualquer tempo e grau de jurisdição.

Assim, e em consonância com a Resolução 261/2013, mais especificamente com os dispositivos regimentais contidos no artigo 348 e seguintes deste normativo, a deliberação em sede de prejulgado soluciona a questão levantada e vincula os demais casos submetidos ao Tribunal (artigo 352, §1º). Ademais, define-se ainda o caráter normativo do prejulgado, que será aplicado sempre que invocado no exame processual (artigo 355), isto é, define regras gerais e abstratas para todos que se enquadrarem na norma.

Como foi possível observar, **de modo geral, não se esta diante da apreciação de uma questão de direito (dúvida na aplicação da lei ou de norma, vez que parte das perguntas já encontra respaldo legal), mas de uma questão fática (impondo-se uma análise individualizada), hipóteses em que, em um ou outro caso, não comportariam o incidente de prejulgado.**

Por essas razões, divirjo do entendimento sopesado pelo Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, que entendeu ter havido **preclusão consumativa** no exame dos pressupostos e das condições da ação do incidente de prejulgado, por já terem sido analisadas nos autos do Processo TC 1300/2024, nos termos da Decisão 02560/2025 – Plenário, advertindo desde já, justamente por se tratar da análise de **pressuposto processual**, é assente na doutrina e na jurisprudência que se cuida de matéria de ordem pública, **insuscetível de preclusão temporal**, guardada a devida vênia ao entendimento formulado pelo Ilustre Conselheiro.

Logo, não tendo sido corretamente examinado os pressupostos processuais necessários à instauração do incidente, é **obrigação** do julgador manifestar-se sobre a matéria, em razão da sua própria natureza.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Discorrendo sobre o tema, a magistrada Trícia Navarro Xavier[73] observa:

> No âmbito do processo civil, **as questões de ordem pública são relacionadas às condições da ação, os pressupostos processuais e outros requisitos processuais** e materiais capazes de impedir o alcance de um pronunciamento de mérito (...).

Nesta mesma linha de intelecção, o Superior Tribunal de Justiça:

STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL: AgInt no REsp XXXXX MG XXXX/XXXXX-7

Jurisprudência • Acórdão • **Mostrar data de publicação**

> **Ementa:** PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NCPC . AÇÃO DE USUCAPIÃO. NULIDADE DA CITAÇÃO POR EDITAL. **MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA** ARGUIDA EM **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRECLUSÃO**. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Aplica-se o NCPC a este julgamento ante os termos do Enunciado Administrativo nº 3 aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC . 2. As questões de **ordem pública** são insusceptíveis de **preclusão** nas instâncias ordinárias, razão pela qual nelas podem ser conhecidas a qualquer tempo e grau de jurisdição, de ofício ou mediante provocação da parte, ainda que arguidas em recurso de embargos de declaração. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

Do fato, temos que admitir, a bem da segurança jurídica que deve nortear os julgados desta Corte de Contas, que a inobservância do *caput* dos dispositivos regimentais retromencionados viola os requisitos de existência e validade do próprio instituto para algumas das respostas formuladas, vez que manejado de forma equivocada.

Assim, e por se tratar de uma questão preliminar, isto é, relativa a vícios processuais que impedem o julgamento do pedido, **não há que se falar em preclusão da matéria.**

Não obstante, apesar de ter reconhecido a preliminar de ausência de pressuposto processual, o que, por si só, já encerraria a discussão deste *decisum*, prossigo na análise de outros tópicos que foram suscitados por meus antecessores, tanto no bojo do voto do relator quanto no voto vogal apresentado pelo Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, apenas para reforçar meu entendimento sobre o tema.

II.2. Da instrução probatória deficiente

[73] https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-questoes-de-ordem-publica-no-cpc-15/423615492

Quanto ao item, e conforme bem apontado pelo Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, outros elementos processuais não teriam sido adequadamente analisados para que houvesse a efetiva instauração do incidente, dentre eles – *além da ausência de pressuposto* -, a escorreita instrução processual.

Isso porque, ao se analisar a ITC do Processo 1300/2024, que deu origem a auditoria realizada por este Tribunal e que culminou no presente incidente, o qual teve por objetivo examinar a regularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços em contratações de obras e serviços de engenharia por diversos entes jurisdicionados, verifica-se **que a instrução processual se mostrou sensivelmente deficiente, necessitando de maior aprofundamento técnico e jurídico.**

Digo isso pois a ITC do Processo TC 1300/2024, conta com apenas um documento fático-probatório, e esse único documento consiste em uma página de Excel, elencando diversas atas de registro de preço, acompanhadas dos seus respectivos resumos, sem apontar, contudo, se tais contratações seriam padronizadas ou não, ou se teria ocorrido outra análise acerca do grau de complexidade, previsibilidade, etc, não tendo sido sequer juntado aos autos as atas das contratações apontadas para que pudéssemos, ao menos, verificar se o serviço é de fato padronizável ou não.

Neste ponto, destaca o Ilustre Relator deficiências encontradas tanto na peça técnica do Processo TC 1300/2024, quanto na apresentada no Processo 5716/2025, às quais manifesto adesão, nos seguintes termos:

> **No item 5 da referida ITC, que apresenta as propostas de encaminhamento, não consta um posicionamento conclusivo da área técnica, com a indicação clara de eventual irregularidade, dos responsáveis e das determinações ou recomendações cabíveis. Em vez disso, a proposição nº 2 já sugere diretamente a instauração do prejulgado e, como consequência, as seguintes proposições:**
>
> (...)
>
> **Em consulta ao Processo 1300/2024**, observa-se que não foi elaborada instrução técnica inicial, tendo sido determinada tão somente a oitiva das entidades fiscalizadoras, na pessoa de seus responsáveis, conforme Decisão SEGEX 00944/2026-6, pois sem a devida responsabilização, não foi ofertado o exercício do contraditório e ampla defesa.
>
> Como causa do Achado 2.1, a equipe de auditoria apontou que a interpretação equivocada de legislação recente, ainda carente de jurisprudência, teria levado gestores a flexibilizar os meios legais de contratação em busca de supostos benefícios em prazos e custos. Com efeito, indicou-se a contratação de obras e serviços de engenharia sem o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

devido planejamento. Ocorre que tal afirmação foi fundada no Apêndice 00179/2024-8 (Processo TC 1300/2024), sendo citado como evidência: “Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento à utilização do SRP”.

Ao analisar a documentação de auditoria, verifica-se que o Apêndice 00179/2024-8 é o único documento instrutório efetivamente anexado ao Relatório. Todavia, o referido apêndice não examinou de forma aprofundada e devidamente fundamentada o tema em debate.

Nele consta apenas uma tabela contendo Atas de Registro de Preços de oito jurisdicionados do TCE/ES, sem que tenham sido juntados os respectivos estudos técnicos preliminares, termos de referência ou projetos básicos que embasaram cada uma das contratações.

A ausência desses elementos essenciais impede a avaliação concreta acerca da pertinência ou não da adoção do Sistema de Registro de Preços nos casos analisados.

Prosseguindo na análise do Relatório de Auditoria, verifica-se que, na situação encontrada relacionada ao Achado 2, a equipe de auditoria discorre sobre a “existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado”.

(...)

Dessa forma, toda a argumentação apresentada no 2º achado precisa ser complementada com a possibilidade de se utilizar o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia sempre que houver anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizado, e não apenas termos de referência padronizado.

Na sequência, é apresentado o Acórdão 0049/2021 – 1ª Câmara, cuja aplicação deve ser ponderada, por ter sido emitido sob a égide da Lei 8.666/93.

(...)

O que se pretende evidenciar é que, ao contrário da Lei 8.666/93, a Lei 14.133/2021, em mais de uma oportunidade, trata expressamente da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, a exemplo do art. 82, §5º, e do art. 85.

Inclusive, a própria equipe de auditoria menciona acórdãos dos Tribunais de Contas da União que admitem o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia simples, a saber: Acórdãos 2.176/2022, 1.767/2021, 1.213/2021 e 3.143/2020, todos do Plenário do TCU.

Por fim, em relação ao Achado 3, o Relatório de Auditoria remete sua argumentação às razões já desenvolvidas nos achados anteriores.

Ato contínuo, o Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS, elaborou o Estudo Técnico de Jurisprudência 0012/2025-1, no qual concluiu:

(...)

Sobre a conclusão do NJS, é relevante destacar que, excluído o Acórdão 371/2025 – 1ª Câmara, todos os demais julgados são anteriores a 2023, sendo razoável afirmar que tratam de fatos ocorridos sob a égide da Lei

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> 8.666/93. Dessa forma, sua aplicação ao presente caso não é automática, em razão da alteração legislativa promovida pela Lei 14.133/2021. Ademais, o Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara apresentou entendimento divergente daquele firmado em decisões anteriores, ao admitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos de demanda previsível, sob o fundamento de que as hipóteses previstas no Decreto nº 7.892/2013 possuem natureza alternativa, e não cumulativa. Ressalte-se que o referido julgado foi proferido pela mesma Câmara à qual pertence este Relator deste Incidente de Prejulgado, circunstância que reforça a relevância de explicitar a existência de divergência jurisprudencial interna sobre o tema.
>
> Verifica-se que as respostas, embora relevantes, não trazem ainda toda a precisão desejável sobre a temática. A resposta ao primeiro questionamento, por exemplo, em síntese, afirma que "em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente terá lugar quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85 da LLCA". Contudo, é justamente o cumprimento desses requisitos que, se verificado, autoriza o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, conforme previsão legal expressa.
>
> As respostas ao segundo e terceiro questionamentos concluem que o SRP não deve ser utilizado em projetos ou anteprojetos de natureza singular e heterogênea. Porém, não avançam sobre o fato de que o art. 3º do Decreto 11.462/2023, em seu parágrafo único, contempla explicitamente as figuras do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo padronizado, sem complexidade e operacional.
>
> Uma análise mais abrangente sobre a utilização do SRP para projetos de engenharia passa, necessariamente, pelo questionamento: "todos os projetos de engenharia são, de fato, singulares e heterogêneos?"
>
> Da forma como os questionamentos foram formulados, parte-se da premissa de que todo projeto de engenharia possui essas características, quando, na realidade, há diversas fontes doutrinárias e normativas indicando que existem projetos padronizáveis e replicáveis. O quarto questionamento segue a lógica semelhante ao presumir que todas as reformas e ampliações de edificações seriam, por natureza, não padronizáveis e não repetitivas. Antes de responder sobre a viabilidade do SRP nesses casos, seria necessário verificar se determinadas reformas e ampliações podem, ou não, ser padronizadas e repetidas em diferentes unidades.
>
> (...)
>
> **Não há dúvidas de que o tema debatido nos autos é relevante. Todavia, sua aplicabilidade de forma geral ainda não se encontra plenamente caracterizada, especialmente porque o caso concreto que deu origem a este processo não foi analisado e debatido em profundidade.**
>
> **Cumpre lembrar que, no Processo TC 1300/2024, que originou o presente prejulgado, não houve apuração de responsabilidade, individualização de condutas, citação das autoridades para apresentação de defesa, nem instrução probatória robusta. Ademais, cabe destacar que o Relatório de Auditoria apresenta grande semelhança com a Nota Técnica IBR 01/2024, e o único papel de auditoria anexado é o Apêndice 0179/2024-8, contendo apenas uma página.**

Falta elemento fático, documentação e uma análise jurídica adequada, de modo que, sem um estudo mais aprofundado sobre tema e sobre as documentações

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

apresentadas de modo individualizado, definir uma resposta às indagações tal como redigidas torna-se temerária, podendo gerar uma grave crise institucional na medida em que este Tribunal estará fixando uma tese sem que tenha ocorrido uma análise minimamente apropriada exigida pela matéria.

Discorrendo sobre o tema, o jurista Ronny Charles Torres[74] observa:

> Para que haja evolução no próprio Direito que rege as licitações e contratações públicas é preciso que seus operadores compreendam a necessidade de diálogo com outras fontes de conhecimento, como a administração, a economia, a medicina, a biologia, entre outros, a depender do objeto a ser contratado. **No caso de obras e serviços de engenharia, frequentar as mesmas ágoras que engenheiros e arquitetos para ouvi-los e contribuir nessa via de mão dupla.**
>
> Ainda, **já se entendeu possível a adoção do registro de preços nas licitações de obras, sob o regime do RDC, em que demonstrada a viabilidade de se estabelecer a padronização do objeto e das propostas. Tudo de modo a permitir a obtenção da melhor proposta e contratações adequadas e vantajosas às necessidades dos interessados.**

Nesta linha de intelecção, o Tribunal de Contas da União[75], no bojo do Acórdão nº 2.600/2013:

> **É possível a adoção do registro de preços nas licitações de obras, sob o regime do RDC, em que seja demonstrada a viabilidade de se estabelecer a padronização do objeto e das propostas, de modo que se permitam a obtenção da melhor proposta e contratações adequadas e vantajosas às necessidades dos interessados.**

Novamente, pontua o ilustre Dr. Ronny Charles Torres que "***não basta que o projeto seja padronizado, é necessário que não tenha complexidade técnica e operacional. Evidentemente é o mercado próprio da construção civil que deve dizer se determinada obra ou serviço de engenharia possui ou não essas características. (...) é muito importante que sejam ouvidos os players da engenharia e arquitetura para, assim, talvez, não se creditar como outra "loucura" licitar e contratar obras e serviços de engenharia pelo SRP."***

Para que haja a correta tomada de decisão, torna-se imprescindível que o Direito Administrativo dialogue com outras ciências para que se chegue a uma conclusão

---

74 https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-para-obras-e-servicos-de-engenharia-balada-do-louco/#:~:text=O%20Sistema%20de%20Registro%20de%20Pre%C3%A7os%20(SRP),n%C3%A3o%20podem%20ser%20dissociados%20uns%20dos%20outros.

75 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.600/2013, Plenário. Relator Min. Valmir Campelo.

técnica adequada, superando a visão estritamente formalista da lei. A complexidade da administração pública moderna exige que o conhecimento jurídico seja integrado a saberes como economia, sociologia, gestão, tecnologia e, neste caso, engenharia e arquitetura.

No caso concreto, e considerando a instrução probatória deficiente, é que entendo que simplificar o debate de matérias altamente complexas e sensíveis e reduzia-las a apenas um caso possível para cada um dos quesitos, **excluindo-se da equação hipóteses que possam surgir na rotina da administração**, **e de forma genérica**, criando restrições sem respaldo legal, gera enorme prejuízo à formação de um juízo seguro e fundamentado, comprometendo a adequada apreciação dos fatos e do direito aplicável.

Desconsiderar tais questões pode conduzir a um cenário de manifesta imprudência por parte deste TCEES, sobretudo quando se pretende fixar restrições sem respaldo legal **à condição de regra geral**.

II.3. Da impossibilidade de se fixar restrições; do princípio da legalidade e da repartição de competências

No Voto Vogal 3/2026, o Ilustre Conselheiro Rodrigo F. Chamoun sugere que as indagações sejam respondidas no seguinte sentido:

> a. Imprevisibilidade: o SRP não é adequado para obras e serviços de engenharia quando os quantitativos e/ou o momento da contratação forem conhecidos, mensuráveis e previsíveis, devendo-se adotar licitação convencional, em respeito ao planejamento; o SRP só se justifica quando a demanda se revelar imprevisível quanto aos quantitativos e/ou ao momento do fornecimento, observados os requisitos do art. 85.
>
> b. Complexidade e projetos de engenharia: o SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional; e, quanto a projetos de engenharia, a contratação por SRP, em regra, não se compatibiliza com a natureza do objeto e com os requisitos cumulativos do art. 85 (padronização + necessidade permanente/frequente).
>
> c. Heterogeneidade: objetos heterogêneos/singulares, por não serem replicáveis, não se adequam ao SRP; em especial, projetos de engenharia, por sua natureza singular e pelos requisitos do art. 85, não se mostram compatíveis com o sistema.
>
> d. Não padronizáveis e não repetitivos: obras e serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis (como reformas e ampliações, quando singulares) não comportam SRP; sua utilização só será admissível excepcionalmente, quando houver projeto padronizado, sem complexidade,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

> e necessidade permanente ou frequente, devidamente demonstradas no ETP.

Como dito anteriormente, o instituto do incidente de prejulgado, por se tratar de uma análise jurídica/questões de direito, ao fixar uma tese, não pode ser utilizado como instrumento para responder à maioria perguntas ora formuladas porque, nestas hipóteses, elas envolvem **questões fáticas**, que **devem ser analisadas caso a caso**.

Uma tese fixada por meio do sistema do prejulgado que afirme categoricamente que, **quanto a projetos de engenharia, a contratação por SRP não se compatibilizaria com a natureza do objeto e com os requisitos cumulativos do art. 85** (padronização + necessidade permanente/frequente), somente por se tratar de projeto de engenharia, sem uma análise individualizada do seu conteúdo dentro do caso concreto, equivaleria a proibir hipótese de contratação expressamente permitida em lei, caso houvesse o preenchimento dos requisitos legais.

Assim, ao se definir as restrições tal como apresentadas por meio do Voto Vogal 3/2026, como o exemplo de impossibilitar o SRP para serviços e obras de engenharia em determinados casos e nos termos ali definidos, **contrariando aquilo que permite o regramento legal**, tal ação passa a ir de encontro, como dito, ao que prescreve a própria Lei nº 14.133/2021, que previu a possibilidade de o Sistema de Registro de Preços ser adotado para a contratação de obras e serviços de engenharia e, para isso, apenas o condicionou à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e de que a necessidade seja permanente ou frequente.

Friso que, conforme prevê o **princípio da legalidade estrita**, os entes públicos só podem atuar se houver determinação ou autorização legal prévia. Portanto, ao se estabelecer determinadas condicionantes por meio de conceitos pré-estabelecidos que não foram previstos em lei, e diante da máxima de que **o agente público só pode agir de acordo com o que a lei determina,** estaríamos extrapolando o sistema do prejulgado e engessando a conduta da administração, que, mesmo diante da hipótese legal de registro de preço prevista na Lei nº 14.133/2021, teria que optar por outra, em razão de tese fixada por esta Corte.

Ademais, evidencio que a Constituição Federal determinou ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, permitindo aos Estados legislarem suplementarmente, conforme § 2º do artigo 24 da CF/88. Assim, a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

norma deve buscar apenas a adaptação às particularidades locais; nunca a **modificação da lei federal.**

Neste aspecto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Voto do Ministro Relator Maurício Corrêa na ADI nº 2.303-9 RS, assim se posicionou:

> Segundo o sistema concebido pelos §1º e 4º do artigo 24 da Constituição, em tema de competência concorrente, à União incumbe o estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. **Assim, salvo em caso de ausência de lei editada pela União, não podem os Estados disciplinar matérias revestidas de generalidade tal que importe invasão das atribuições reservadas apenas à União (CF, artigo 24, §1º). Conforme assevera Alexandre de Moraes**, "uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes e peculiaridades regionais (competência suplementar).

Dessa forma, o poder regulamentar dos demais entes em normas de licitação deve ser limitado à sua competência suplementar. Naquilo que a **norma geral** já preceituou, exauriu ou esgotou, não terá lugar a competência suplementar.

Outrossim, tal suplementação, caso seja necessária, deve se dar por meio das **vias corretas**, **e não no bojo de um incidente de prejulgado**, que serve para resolver uma questão incidental, **uma problemática interpretativa**, e não para inovar no ordenamento, delimitando conceitos e criando requisitos que restringem, sobremaneira, a atuação dos agentes públicos, como sugere o Voto Vogal 3/2026.

Como forma de elucidar as considerações supramencionadas, trago o exemplo do **Estado do Paraná, que por meio do Decreto nº 10.086/2022, regulamentou a Lei nº 14.133/2021,** onde, no inciso I, do § 1º do art. 290 c/c o inciso LXXXVIII do art. 2º, previu a possibilidade de que o elemento técnico instrutor possa ser, além do projeto básico, um anteprojeto ou um termo de referência. Mas, para que isso acontecesse, houve a escorreita adequação às regras do jogo, ou seja, feito por meio de decreto, respeitando todo o ordenamento jurídico, os procedimentos, os ritos, as formas, os princípios, etc.

Por fim, e como forma de manter a coerência da fundamentação aqui exposta, entendo que, em um primeiro momento, o incidente não deva ser conhecido, por não estarem presentes os pressupostos processuais necessários para o desenvolvimento válido e regular do instituto, conforme exaustivamente exposto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Contudo, caso este não seja o entendimento da Corte, proponho, alternativamente, que as indagações sejam respondidas nos seguintes termos:

- **É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?** Para contratações com demanda previsível, não se recomenda a utilização do SRP. O SRP se justifica quando a demanda se revelar imprevisível quanto aos quantitativos e/ou ao momento do fornecimento, observados os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;
- **É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?** Em regra, o SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional. Para projetos de engenharia, devem ser observadas os requisitos previstos do art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;
- **O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?** Em regra, objetos heterogêneos/singulares, por não serem replicáveis, não se adequam ao SRP; quanto aos projetos de engenharia, devem ser observados os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;
- **É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?** Em regra, obras e serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis não comportam SRP. Eventuais reformas e ampliações deverão ser analisados caso a caso se observam os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021.

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

Ante todo o exposto, corroborando parcialmente com o entendimento do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, bem como do voto vogal proferido pelo Conselheiro Rodrigo F. Chamoun, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACÓRDÃO os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas neste Voto Vista, em:

III. 1 INDEFERIR o pedido de ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, em razão da ausência de interesse, adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal;

III.2. NÃO CONHECER o presente incidente, por ausência de pressupostos processuais de existência e validade, nos termos deste Voto; Caso esta Corte de Contas entenda pelo julgamento de mérito do incidente, **RESOLVER** o prejulgado fixando entendimento no seguinte sentido:

- **É admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que não possuam características de previsibilidade?** Para contratações com demanda previsível, não se recomenda a utilização do SRP. O SRP se justifica quando a demanda se revelar imprevisível quanto aos quantitativos e/ou ao momento do fornecimento, observados os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;
- **É possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia?** Em regra, o SRP não se aplica a obras/serviços de engenharia com complexidade técnica e operacional. Para projetos de engenharia, devem ser observadas os requisitos previstos no art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;
- **O Sistema de Registro de Preços é adequado para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia?** Em regra,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

objetos heterogêneos/singulares, por não serem replicáveis, não se adequam ao SRP; quanto aos projetos de engenharia, devem ser observados os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021, a saber: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado;

- **É viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações?** Em regra, obras e serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis não comportam SRP. Eventuais reformas e ampliações deverão ser analisados caso a caso se observam os requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021.

III.3 DAR ciência, na forma regimental;

III.4 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-0314/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1. 1 INDEFERIR o pedido de ingresso do Município de Irupi como terceiro interessado, em razão da ausência de interesse, adequação e da inexistência de previsão específica nas normas de regência deste Tribunal;

1.2. NÃO CONHECER o presente incidente, por ausência de pressupostos processuais de existência e validade, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho;

1.3 DAR ciência, na forma regimental;

1.4 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C

2. Por maioria, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho. Vencidos o relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que votou pelo conhecimento e pela resposta, no mérito, proposta pelo conselheiro Davi Diniz de Carvalho. e o conselheiro Domingos Augusto Taufner, que o acompanhou

3. Data da Sessão: 28/4/2026 - 18ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C3EF1-973FE-CE46C