

O desafio de definir e classificar Obra Comum e Obra Especial de Engenharia

Fernando Celso Morini

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/21, traz no seu texto comandos legais para obras comuns de engenharia sem definir ou mesmo referenciar uma definição que poderia estar contida em outro normativo, cabendo ao aplicador da Lei o desafio de definir e classificar as obras comuns ou especiais de acordo com seu próprio entendimento até que se possa contar com jurisprudência pacificada, *in verbis*:

Art. 18 A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 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.

(...)

Art. 55 Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de **obras e serviços comuns de engenharia**;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de **obras e serviços especiais de engenharia**; (grifo nosso)

Para termos subsídios nesta tarefa, é importante examinar como a NLLC define serviços comuns e especiais de engenharia, *in verbis*:

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

(...)

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do *caput* deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de

arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

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;

Portanto, uma definição plausível para obra comum de engenharia seria uma obra na qual a mão de obra e os materiais utilizados são padronizáveis e amplamente disponíveis no mercado, os métodos construtivos têm responsabilidade técnica assumida por qualquer arquiteto ou engenheiro com registro no conselho profissional, bem como os objetos contratados são de conhecimento geral e possuem muitas características técnicas de fácil descrição e compreensão, inclusive por parte de quem vai executar a obra, o operário da construção civil.

Para a obra comum, acrescenta-se ainda parte da definição do serviço comum de engenharia, ou seja, a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, inclusive por ensaios tecnológicos, bem como a possibilidade de a especificação do objeto ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico.

A construção de guias, sarjetas e calçadas em vias secundárias de zonas residências expandidas, de muros em divisões de terrenos não acidentados para escolas creches e postos de saúde, de quadra e campos de futebol recreativos para a comunidade local, de bancos e bebedouros em parques públicos e de pontos de ônibus são bons exemplos de obras comuns desde que não guardem uma característica diferenciada por conta de necessidades especiais.

Por outro lado, se estamos falando de uma via arterial dentro de um bairro movimentado que abriga um centro comercial popular com milhares de frequentadores diários, a simples infraestrutura de uma calçada pode ter que receber características tão específicas que apenas um termo de referência não consegue caracterizar a obra como tendo um objeto comum, tornando-a, ao revés, uma obra especial, que necessita de melhores especificações técnicas e a inclusão de projeto com um grupo de pranchas de desenho que determinem a interação da calçada com as instalações aterradas de gás, telefonia, rede de saneamento, drenagem pluvial e rede elétrica, bem como de projeto de acessibilidade, rugosidade e elementos artísticos da superfície para caracterizar visualmente o comércio da região.

Da mesma forma, uma obra de um muro de arrimo não pode ser confundida com uma obra comum apesar de levar em parte do seu nome o objeto comum muro. Afinal de contas, o muro de arrimo exige em seu projeto, dentre muitos

cálculos, aquele referente ao diferencial dos esforços suportados pela estrutura devido ao maciço de terra suportado pelo muro e da drenagem da água presente, principalmente nos dias com grande índice pluviométrico.

Pode-se atingir um consenso em classificar como obra comum a construção de estruturas simples, pequenas, funcionais como bancos e bebedouros e um detalhado termo de referência acompanhado de desenhos “croquis” e orçamento, de forma que se possa, clara e objetivamente, definir o que está sendo contratado e vai ser executado.

Em pequenas obras de edificação, obras com menos de 500 m² e somente um pavimento, construção de novas ruas, redes de serviços, urbanização de um conjunto de casas, ou qualquer obra que tenha um conjunto de instalações que comportam serviços e possuem características técnicas próprias, um termo de referência não é o melhor, o mais completo e o mais adequado documento para caracterizar e dar suporte aos licitantes para elaboração de suas propostas, sendo, portanto, exemplos de obras que poderíamos até chamar de simples, mas que precisam ser classificadas como obras especiais, a exigirem a realização dos projetos básico e executivos.

De qualquer forma, os estudos técnicos preliminares são documentos fundamentais para dar suporte a uma justificativa técnica para a classificação em obra comum ou obra especial e tais estudos devem estar de acordo com o comando da NLLC, *in verbis*:

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

(...)

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;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a

Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

(...)

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

E a Administração contratante, ainda na fase interna da licitação, tem a opção de adicionar um “rol de critérios de classificação da obra” em complemento aos estudos técnicos complementares, visando definir qual instrumento utilizará na licitação ou na contratação direta, se termo de referência, anteprojeto ou projeto básico, de acordo com a classificação em obra comum ou obra especial de engenharia. Alguns critérios são sugeridos:

- intensidade de uso da estrutura / demanda esperada para o objeto;
- existência de Normas Técnicas para o objeto e para o método construtivo previsto no Termo de Referência ou Projeto Básico;
- características do solo e do lençol freático no local de execução da obra;
- espaço físico no entorno da obra: densidade habitacional, tipos de uso e ocupação do solo, existência ou não de regulação ambiental.

É importante ressaltar que a materialidade (valor estimado) não define se a obra é comum ou especial, apesar de ser um bom indicativo de sua classificação. O desafio de definir e classificar o que vem a ser uma obra comum e uma obra especial de engenharia deve ser tratado em cada contratação, prevalecendo a tendência em classificar como obra comum as estruturas simples que são similares e regularmente contratadas com termos de referência padrão e como obra especial, os objetos mais complexos, pouco padronizáveis e que pedem projetos básicos e executivos para sua licitação e execução. Contudo, sempre haverá a necessidade de que profissionais experientes procedam ao adequado enquadramento, junto ao processo de licitação o devido arrazoado sobre o tema.