



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23352.002291/2020-38

ASSUNTO: PE 0005/2020.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para elaboração de projeto de engenharia para construção de acessos cobertos e substituição de cobertura da guarita e da garagem para o Instituto Federal Catarinense – Campus Videira.

Trata-se de pedido de impugnação interposta pelo **CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SANTA CATARINA - CAU/SC**, via Ofício GERFISC nº 82/2020 CAU/SC, datado de 07 de Agosto de 2020 no uso do direito previsto no **art. 24º, do Decreto 10.024/2019, bem como no Item 23.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 0005/2020** que tem por objeto a empresa especializada para elaboração de projeto de engenharia para construção de acessos cobertos e substituição de cobertura da guarita e da garagem para o Instituto Federal Catarinense – Campus Videira.

Mediante Ofício supracitado, o **CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SANTA CATARINA**, apresenta o Pedido de Impugnação com as seguintes razões:

“ [...]”

A modalidade de licitação definida no processo licitatório em comento, qual seja, o pregão eletrônico, cujo critério de julgamento é o “menor preço”, não se adequa à natureza complexa dos serviços a serem contratados, como se passa a demonstrar.

Isto porque nos termos do Edital de Pregão Eletrônico No 005/2020, as atividades a serem desenvolvidas pela empresa a ser contratada são projetos arquitetônicos, dentre outros complementares, conforme pode ser observado nos Itens 1 e 9 do termo de referência.

Ademais, o serviço descrito de Projeto Arquitetônico, Estrutural e Coleta de Águas Pluviais para substituição, complementação, edificação e construção de coberturas e passeios do Campus Florianópolis do IFSC exigem qualificação técnica específica, formação, conhecimento e responsabilidade técnica.

Importante acrescentar que em especial a elaboração de projeto arquitetônico envolve considerável complexidade técnica, uma vez que todos os estudos necessários e os detalhamentos que caracterizam um projeto arquitetônico



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

cabirão ao profissional a ser contratado. Assim, lhe incumbirá analisar detalhadamente o local, para verificar, por exemplo, suas condições, a existência de elementos no sítio e a situação do entorno. A seguir, o profissional deverá, conhecendo as exigências legais e normativas obrigatórias, pensar, imaginar, criar alternativas para as futuras intervenções.

O resultado final, aquilo que está sendo adquirido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, IFSC, Campus Videira, não são desenhos e tabelas, mas sim novas configurações que não poderiam ser descritos no Edital, simplesmente por que ainda não existem e que só poderão ser descritos depois de alguém os imaginar, realizando a atividade denominada, há séculos, com a palavra “Arquitetura”.

Trata-se, assim, de trabalho de natureza intelectual, pois caberá aos profissionais da empresa vencedora apresentar propostas de soluções espaciais e de edificações, que atendam aos futuros programas de necessidades, bem como à legislação e normas técnicas

pertinentes.

[...]

Diante do exposto, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina, ora impugnante, na defesa da profissão de Arquitetura e Urbanismo e da sociedade enquanto um todo, pugna pela adequação da modalidade de licitação e do tipo de critério de julgamento para a realização da contratação em apreço, sugerindo a adoção da modalidade concurso, na esteira da previsão do artigo 13, § 1º, da Lei no 8.666/1993.

Importa mencionar a disposição do artigo 18, § 1o, do Decreto no 5.450/2005: “Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas”.

Ainda assim, caso este não seja o entendimento de Vossa Senhoria, requer que a presente impugnação seja remetida à instância superior, para análise e julgamento, com efeito suspensivo do certame, até a publicação da decisão definitiva.

Na ausência de pronunciamento e/ou de modificação do Edital em comento, a esta Autarquia caberá, em defesa da profissão, adotar as providências cabíveis, inclusive a propositura de ação judicial e/ou o



envio de notificação ao Tribunal de Contas.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

[...]"

É o relatório. (art. 50, V da Lei 9.784/99).

2. Juízo de Admissibilidade

O pedido deve ser recebido diante do cumprimento do requisito de tempestividade, autorizando deste modo, a apreciação desta agente das questões de fundo suscitadas.

Neste sentido, passa-se à análise do mérito.

3. Manifestação

Em síntese, alega o Conselho, por meio de Ofício assinado por Agente de Fiscalização que, o objeto da contratação do Pregão Eletrônico nº 05/2020 do Campus Videira não está de acordo quanto à modalidade de licitação proposta para a contratação almejada. Ressalta o impetrante que que o pregão é a modalidade licitatória adequada exclusivamente para a contratação de bens e serviços comuns, consoante a redação do artigo 1º da Lei no 10.520/2002 e que o objeto do Pregão em epígrafe é caracterizado por ser um serviço que exigem qualificação técnica específica, formação, conhecimento e responsabilidade técnica.

De início, frise-se que esta unidade respeita de forma integral a manifestação do referido Conselho, reconhece a capacidade técnica e operacional que possui e agradece pelos indicativos elencados, afinal nenhum conceito é escasso e nem toda verdade é absoluta, especialmente quando se discute questões jurídicas e temas polêmicos como caso em questão.

Em que pese a Lei nº 10.520/02 estar em vigor há mais de uma década, ainda hoje é comum o debate em torno da possibilidade do uso do pregão para licitação de serviços de engenharia. Desse modo, o intuito deste é elencar a motivação da Administração pela qual se deu a escolha da modalidade para a contratação do Objeto com o intuito de se chegar a um entendimento comum, respaldado na segurança jurídica e técnica para a Administração, bem como, prezando em primeiro lugar, pelo interesse público.

Antes de entrar no mérito da questão especificamente, ou seja, nas razões pela escolha



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus* Videira

da modalidade de Pregão para a contratação de empresa para elaboração de projetos, insta mencionar a particular surpresa, relacionado à leitura de alguns pontos do pedido de impugnação encaminhado pelo respeitável Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina, que aparentam ter ocorrido por uma possível desídia ou leitura superficial do inteiro teor do Edital e seus anexos, carecendo assim serem esclarecidos para posterior melhor análise do mérito das questões técnicas. Alguns pontos importantes em relação à redação do texto:

- O órgão (impugnado) é citado todas as vezes como Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC, quando na verdade trata-se do Instituto Federal Catarinense - IFC. Apesar de serem dois institutos federais, possuem autonomia distintas e são de natureza autárquica e fundacional diferentes;
- O documento cita *“Ademais, o serviço descrito de Projeto Arquitetônico, Estrutural e Coleta de Águas Pluviais para substituição, complementação, edificação e construção de coberturas e passeios do **Campus Florianópolis do IFSC** exigem qualificação técnica específica, formação, conhecimento e responsabilidade técnica”*, dando a entender que o arquivo foi apenas editado (parcialmente) para ser aproveitado para o caso, sem o devido estudo do mérito causal; **Grifamos.**
- O Ofício cita como fundamentação em diversos pontos, o Decreto nº 5.450/2005. Porém, tal normativa foi revogada a quase 1 (um) ano, por meio da publicação do atual Decreto 10.024 de 20 de Setembro de 2019, conforme publicação do próprio Ministério da Economia por intermédio do Portal Comprasnet: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/decretos/343-decreto-n-5-450-de-31-de-maio-de-2005?highlight=Wyl1LjQ1MCJd>.

Após as considerações iniciais sobre o teor do documento, passaremos a análise quanto ao mérito das alegações sobre uma possível infringência ao Art.1º do Decreto nº 10.024/2019 que *regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.*

Primeiramente, parafraseando o Ofício GERFISC nº 82/2020 CAU/SC, *“ressalta-se que o pregão é a modalidade licitatória adequada exclusivamente para a contratação de bens e serviços comuns, consoante a redação do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002”*. Salientamos que, enquanto órgão responsável pelo planejamento da contratação, concordamos com o inteiro teor da citada Norma, mas que tal afirmação, é demasiadamente sucinta para a análise do caso em questão, pois há uma série de fatores que envolvem a definição de “Serviço Comum”,



mais evidente ainda, quando citamos o íntegro teor do Art. 1º do Decreto nº 10.024/2019, *in litteris*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Em complemento e não obstante, trazemos a própria definição do termo serviços comuns de engenharia, apresentado no Art. 3º do mesmo Decreto, conforme:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

O trecho do Decreto acima citado deixa claro que a contratação de serviços comuns de engenharia estão vinculados à Modalidade de Pregão Eletrônico e que questão fundamental para análise refere-se a definição de padrões de desempenho e qualidade dos serviços que são objetos do processo desde que com a participação ou acompanhamento de profissional engenheiro. No caso em questão, o objeto do processo é a elaboração de projetos de engenharia visando a reforma de coberturas em material policarbonato e construção de acessos cobertos, para ligação entre os prédios, para o abrigo de alunos e servidores em dias de chuva.

Em relação ao primeiro condicionante do texto transcrito do Decreto (atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966), o Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2020 atende a tal requisito na íntegra, como pode-se comprovar por meio dos seguintes elementos que estão sendo exigidos no texto do Edital para habilitação do fornecedor:

9.11 Qualificação Técnico-Operacional

9.11.1 Prova de inscrição ou registro do licitante, junto ao Conselho Regional de Engenharia Agronomia – CREA, ou do



Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que comprove atividade relacionada com o objeto. Deve ser em nome do licitante, com validade no exercício em curso, emitida pelo CREA/CAU da jurisdição da sede da empresa licitante.

9.11.2 Apresentar um ou mais atestado(s) emitidos por contratante de projetos básicos em nome do licitante, pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhados(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT de seus profissionais ou Termo de Responsabilidade técnica – TRT - CFT, relativo à execução dos serviços com as características semelhantes, expedida(s) por este(s) Conselho(s), que comprove(m) que o licitante sob a responsabilidade de seu (s) responsável (is) técnico(s) tenha executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, o seguinte serviço com características equivalentes ou superiores ao objeto desta licitação:

9.11.2.1 Projeto estrutural para edificações em concreto, com área de, no mínimo, 500,00 m² (quinhentos metros quadrados), em uma única edificação comercial, industrial, educacional, institucional ou de serviços, pública ou privada; e/ou

9.11.2.2 Projeto estrutural para construção de estruturas metálicas com características equivalentes ou superiores ao objeto desta contratação, com área de, no mínimo, 300,00 m² (trezentos metros quadrados), em uma única edificação comercial, industrial, educacional, institucional ou de serviços, pública ou privada.

9.11.3 A comprovação da capacidade técnica operacional poderá estar vinculada a mais de um profissional responsável técnico, em face das atribuições profissionais do conselho profissional e poderá ser de projetos distintos, ou seja, a comprovação poderá ser em um único projeto, ou em projetos diversos, não sendo aceita a soma dos serviços para a comprovação da área. (Exigências amparadas pela Súmula 263/2011 - TCU e Acórdão 1.052/2012 - TCU Plenário).

9.11.4 O nome do responsável técnico indicado deverá constar nos atestados de responsabilidade técnica apresentados para qualificação



técnico-operacional do licitante.

9.11.5 O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando para ns de diligência, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da Contratante e local em que foram prestados os serviços.

9.11.6 Os atestados serão considerados para o Grupo como um todo e não individualmente por itens.

9.12 Qualificação Técnico-Profissional

9.12.1 Apresentar prova de inscrição ou registro dos profissionais apresentados como responsáveis técnicos junto à entidade profissional competente – CREA/CAU (Certidão de Registro de Pessoa Física).

9.12.2 Apresentar comprovação da habilitação técnica relativa a cada profissional abaixo descrito, através da apresentação de, no mínimo 01 (uma) Certidão ou Atestado, expedida(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente arquivada(s) no CREA/CAU, para comprovar que:

9.12.2.1 O Arquiteto ou Engenheiro Civil indicado pela empresa, responsável técnico pelos projetos estruturais com características equivalentes ou superiores ao objeto desta contratação, em edificação comercial, industrial, educacional, institucional ou de serviços, pública ou privada.

9.12.3 Os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica acima elencados deverão pertencer ao quadro permanente da licitante, na data prevista para entrega da proposta, entendendo-se como tal, para fins deste Edital, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato social/estatuto social; o administrador ou o diretor; o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social; e o prestador de serviços com contrato escrito firmado com o licitante, ou com declaração de compromisso de vinculação contratual futura, caso o licitante se sagre vencedor do certame:



9.12.3.1 *Os documentos necessários para a comprovação de que o profissional responsável pela obra está vinculado ao licitante, conforme caput deste subitem, deverão ser encaminhados junto a documentação de habilitação da/pela licitante;*

9.12.3.2 *No decorrer da execução do serviço, os profissionais de que trata este subitem poderão ser substituídos, nos termos do artigo 30, §10, da Lei n° 8.666, de 1993, por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que a substituição seja aprovada pela Administração;*

9.12.3.3 *As licitantes, quando solicitadas, deverão disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos documentos solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação e das correspondentes Certidões de Acervo Técnico (CAT), endereço atual da contratante e local em que foram executadas as obras e serviços de engenharia.*

9.12.4 *O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando para ns de diligência, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da Contratante e local em que foram prestados os serviços.*

9.12.5 *No caso de a empresa licitante não ser registrada ou inscrita no CREA do Estado de Santa Catarina, deverá ser providenciado o respectivo visto deste órgão regional por ocasião da assinatura do contrato, conforme Art. 5º, § 2º da Resolução n° 336/89 do CONFEA. Para fins de habilitação, tal documento não necessita ser apresentado com o referido visto.*

9.12.4. *Os atestados exigidos no subitem anterior, para serem aceitos, deverão possuir as seguintes características, prazos e quantidades:*

9.12.4.1. *Identificação do(s) objeto(s) em que foram realizados os serviços/projetos;*

9.12.4.2. *Descrição e quantidade dos serviços realizados, bem como o documento de responsabilidade técnica expedido em razão das obras ou serviços executados (ART/RRT);*



9.12.4.3. Data de emissão do atestado;

9.12.4.4. Indicar se os serviços foram realizados de forma satisfatória;

9.12.4.5. Identificação do Contratante e assinatura de seu representante legal.

9.12.5. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante.

9.12.6. Não serão aceitos Atestados de Capacidade Técnica emitidos pelo próprio licitante.

9.12.7. O(s) atestado(s) poderá(ão) ser substituído(s) pelo Acervo Técnico de profissional credenciado junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), que comprove que o profissional executou ou executa serviços conforme quantitativos dos itens 9.11.2.1 e 9.11.2.2.

Grifamos.

Com base nas exigências para qualificação técnica exigidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2020 não há quaisquer dúvidas quanto a comprovação de que há segurança jurídica e técnica no documento, quanto da exigência de um profissional engenheiro ou arquiteto, com o devido registro no Conselho da categoria, para ser o responsável pela elaboração e acompanhamento dos serviços, ou seja, se maneira alguma o IFC Videira está negligenciando a importância e a responsabilidade dos profissionais para serem responsáveis pelos projetos que o órgão almeja contratar. A própria exigência a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, pelo serviços é a garantia de que não se trata de omissão ou simplificação dos serviços pelo Órgão.

Vencida esta análise quanto da exigência de acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, parte-se para análise dos serviços comuns de engenharia para elaboração de projetos.

Dos serviços comuns de engenharia

Como cediço, a questão quanto ao uso da modalidade de Pregão para contratação de serviços de engenharia tem gerado grande discussão jurídica em torno de sua interpretação e aplicação prática. Ora, se a regra para utilização da referida modalidade seja a



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

aplicação para o que é considerado comum, ou seja, cujos padrões de mercado possam ser especificados no Ato Convocatório, ao passo que a tecnologia, meios de produção e técnicas de produção ou execução avançam, não é possível refutar a hipótese de que situações antes tidas como específicas ou com baixo corpo técnico disponível no mercado, passam a se tornar comuns ou usuais a partir do avanço e evolução do mercado.

Segundo Marçal Justen Filho, a definição legal apresentada no Art. 1º da Lei nº 10.520/2002 sobre o que se considera como bens e serviços comuns é insuficiente e “*pouco útil porque todos os bens e serviços licitados podem e devem ser objetivamente definidos no edital e sempre mediante especificações usuais no mercado*”.

Nessa linha, segundo Iuri Barros de Brito, o que se percebe é que aqueles que resistem em admitir o uso do pregão para licitação de serviços de engenharia ora não atentam para a distinção legal entre os conceitos de obras e de serviços, ora se apegam ao argumento de que serviços de engenharia – ao que parece apenas pelo termo engenharia que os acompanha – não poderiam ser caracterizados como serviços comuns.

De início, frise-se que a Lei 8.666/93 deve ser aplicada subsidiariamente às disposições da Lei 10.520/2002, conforme previsto pelo Art. 9º desta:

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Lei 8.666/93, por sua vez, em seu art. 6º, incisos I e II, conceitua obras e serviços de forma distinta, a saber:

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

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

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



Propondo uma definição mais precisa dos limites de cada um dos conceitos, o recente Decreto nº 10.024/19 traz a definição, por meio de seu Art. 3º, inc. VIII, do que se considera como serviço comum de engenharia:

Art. 3º, inc. VIII - Serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado.

A Súmula 257 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento no sentido de que “o uso de *pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002*”, confirmando portanto a legalidade quanto do uso da modalidade de *pregão* para este fim.

Neste contexto, tem-se por óbvio que **a grande questão é quando um determinado serviço de engenharia pode ou não ser considerado comum.**

Para Marçal Justen Filho, “o *pregão não é o meio adequado para avaliações aprofundadas sobre a habilitação do licitante ou sobre a configuração do objeto ofertado. O pregão é apropriado para licitações que possam ser decididas sem diligências, exames aprofundados ou superação de divergências conceituais sobre a proposta do licitante*”.

Pois bem, para Iuri Barros de Brito, serviços de engenharia que consistam, por exemplo, em demolição, conservação, adaptação ou manutenção (Lei 8.666/93, Art. 6º, II) podem ser objetivamente definidos pelo edital de modo a não demandar, no contexto de determinado processo licitatório, diligências, exames aprofundados ou superação de divergências conceituais sobre a proposta do licitante.

Por outro lado, não se pode admitir que a descrição pormenorizada de um bem ou serviço possa conduzir à ideia de complexidade dos mesmos.

Para que não se extraia das especificações de serviços licitados uma ideia de complexidade que efetivamente neles pode não existir num objeto cujas características se



assemelham ao pretendido pelo Campus Videira, convém destacar entendimento adotado pelo Ministro do Tribunal de Contas da União Marcos Vinicius Vilaça no voto condutor do Acórdão nº 2079/2007-TCU-PLENÁRIO, Processo TC-009.930/2007-7:

“(...)

51. *De tudo isso, percebe-se que o pregão apenas é vedado nas hipóteses em que o atendimento do contrato possa ficar sob risco previsível, pela dificuldade de transmitir aos licitantes, em um procedimento enxuto, a complexidade do trabalho e o nível exigido de capacitação. Logo, a eventual inaplicabilidade do pregão precisa ser conferida conforme a situação, pelo menos enquanto a lei não dispuser de critérios objetivos mais diretos para o uso da modalidade. **E ousa imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor preço, o administrador público talvez deva ficar mais apreensivo e vacilante na justificativa de que um serviço não é comum do que o contrário**”.*

52. *Neste caso o Pregão Eletrônico nº 13/2007, os serviços licitados foram: instalação do canteiro, remanejamento da infraestrutura do estacionamento externo, demolições, escavação e transporte de terra e implantação de duas vias provisórias.*

53. *Constituem serviços de fácil caracterização, que não comportam variações de execução relevantes e que são prestados por uma gama muito grande de empresas. (...).*

54. ***Como são serviços de execução frequente e pouco diversificada, de empresa para empresa, não houve problema em conformá-los no edital segundo padrões objetivos e usuais no mercado. (...).***

55. *Não se deve também confundir especialização do licitante com complexidade do serviço, pois o primeiro termo refere-se à segmentação das atividades empresariais, ao passo que o segundo, à arduidade do trabalho. Uma empresa especializada – não se está falando de notória especialização – pode sê-lo relativamente a um serviço comum. (...)* (Acórdão nº



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

2.079/2007, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)

(...)”. **Grifamos.**

Segundo Iuri Barros de Brito, o fato de o objeto licitado envolver atividades que somente podem ser realizadas por empresas que explorem serviço próprio do ramo da engenharia, mesmo que especializada, não é determinante para caracterizá-lo como serviço não comum ou complexo.

Mais, ainda, além de exigir a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, a Corte de Contas da União vem conferindo uma larga abrangência ao termo "bens e serviços comuns". É o que se vê de trecho do Voto do Relator do Acórdão nº AC-2749-38/10-P, Processo nº 017.914/2010-8. Confira-se:

“(...) Por último, analisemos a questão atinente à modalidade de licitação.

Em que pese a Lei 8.666/93 eleger a concorrência como modalidade de licitação cabível em qualquer caso (art. 23, § 4º). Em que pese a Lei nº 10.520/2002, por seu turno, não estabelecer, de modo algum, a obrigatoriedade da licitação por pregão. Em que pese esta obrigatoriedade se fundar em norma infralegal, isto é, no Decreto nº 5.450/2005, art. 4º. Não podemos olvidar, por outro lado, que a jurisprudência desta Corte vem se perfilando no sentido da aplicação plena do art. 4º Decreto nº 5.450/2005, isto é, exigindo a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns e, além disso, vem reconhecendo uma larga abrangência ao termo "bens e serviços comuns".

(...)”.

Nessa linha, no Acórdão nº 265/2010 – TCU – Plenário, Processo nº TC 024.267/2008-1, no que toca à modalidade de licitação que necessariamente deve ser utilizada quando se trata de serviços caracterizados como comuns, restou consignado que:

“(...) 9.1.15. Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra ínsita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI” .

Luri Barros de Brito conclui que “*se até serviços da área de Tecnologia da Informação (TI) podem ser licitados pela modalidade de pregão, desde que os critérios de habilitação sejam bem delineados, não há que se falar que serviços corriqueiros de engenharia, a exemplo de demolição e manutenção não possam ser licitados daquela forma, uma vez que estes podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado*”, isto é, “*podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não*” (Acórdão nº 2749/2010 – TCU – Plenário).

De igual forma, mais do que se apegar à ideia de complexidade que poderia decorrer da descrição detalhada de serviços de engenharia, como a elaboração de projetos de engenharia, a jurisprudência dos Tribunais revela preocupação com a efetiva realidade do serviço a ser licitado.

A título de ilustração do quanto ora se afirma, confira-se trecho extraído do voto condutor do Acórdão que julgou a Apelação Cível Nº 70059875369, da Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, julgado em 02/07/2014 e publicado no Diário da Justiça do dia 10/07/2014:

“(…)

A alegação é que o serviço de engenharia licitado não é simples, mas exige conhecimento de engenharia de alta complexidade, o que afastaria a aplicação da Súmula n. 257/2010 do TCU.

Todavia, a prova recolhida na instrução não revela a característica exigida pelo impetrante, faltando um dos requisitos para o manejo do remédio heroico.

A inicial será desde logo indeferida, por decisão motivada, quando não for o



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos legais (art. 10 da Lei n. 12.016/2009).

Não havendo prova de que os serviços de licitados sejam de alta complexidade, tem-se que se trata de serviços comuns de engenharia, previstos no art. 1º e parágrafo único da Lei n. 10.520/2002.

Ausência de comprovação do direito alegado.

Correta, por isso, a extinção do mandamus.

Nego provimento ao apelo.

Ainda, por meio do Acórdão nº 713/2019 – Plenário, o ministro Bruno Dantas entendeu que “são considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado”.

Há, porém, de acordo com o advogado e professor de Direito Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, uma relevante discussão entre o Poder Público e os empresários acerca da aplicação do pregão para contratação de serviços de engenharia. “Isso ocorre em razão de representantes do setor rejeitarem a caracterização de serviços comuns de engenharia, alegando que tais serviços sempre são especializados e, portanto, sem a possibilidade de serem licitados por pregão”, explica.

Cabe ressaltar ainda que o novo Decreto do Pregão Eletrônico nº 10.024/19, revoga o antigo Decreto nº 5.450/05, incluindo inclusive em sua apresentação o texto abordando de forma mais clara esta temática já em seu Art. 1º:

*Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, **incluídos os serviços comuns de engenharia**, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.*
Grifamos.



A princípio, o decreto incluiu expressamente a possibilidade de contratação de serviços comuns de engenharia. Tanto é pacífico tal entendimento, que os serviços de elaboração de projetos de engenharia são contratados quase que por unanimidade pelos órgãos da administração pública, como ficará demonstrado à frente.

Para David Augusto Lopes Frota o Decreto excluiu qualquer dúvida sobre a obrigatoriedade da utilização dessa modalidade licitatória para tais objetos. Dessa forma, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

Da contratação de elaboração de projetos por meio de Pregão Eletrônico

Este entendimento é subsidiário à fundamentação e argumentação relacionada acima, contudo, para tornar ainda mais pacífica a motivação deste órgão pela opção da modalidade para a contratação do Objeto, citaremos abaixo, trechos do Acórdão do Tribunal de Contas Nº 1168/2009 - TCU – Plenário.

O referido Acórdão trata de situação muito similar ao caso em análise, sendo uma denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 203/2006, voltado à contratação de escritório especializado de engenharia, para elaboração dos projetos do novo Centro de Dados da Regional Brasília do Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados.

De acordo com o texto, são ilegais os regulamentos que proíbem a contratação de serviços comuns de engenharia pelo pregão, pois estabelecem restrições novas, sem fundamento na Lei.

Segundo o Voto do Despacho do Diretor da 2ª Secex:

“A denúncia seja considerada, em seu mérito, improcedente, pois os serviços de elaboração de projetos de engenharia para o novo Centro de Dados na Regional Brasília do Serpro podem ser considerados serviços comuns e o art. 6º do Decreto 5.450/2005 não existe na Lei 10.520/2002 e assim padece de inconstitucionalidade formal por ter invadido matéria cuja inovação jurídica somente pode ocorrer por meio de lei ordinária, conforme determinado pelo art. 22, inciso XXVII da



Constituição Federal (do item 4.2 ao item 4.2.26 desta instrução);”

De acordo com o Relator da sessão, Walton Alencar Rodrigues:

[...]

11. *Registro, por oportuno, que a jurisprudência do Tribunal tem recomendado a utilização preferencial da modalidade do pregão, no âmbito de toda a Administração Pública, sempre que os padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos no edital, de forma precisa e suficientemente clara, por meio de especificações comuns no mercado.*

12. *Especificamente em relação aos serviços de engenharia, lembro aos E. pares que esta Corte tem-se manifestado reiteradamente favorável à contratação desse objeto por meio do Pregão. Nesse diapasão alinham-se os seguintes arestos: i) manutenção predial (Acórdão 286/2007 – 1ª Câmara); (ii) assistência técnica e manutenção de aparelhos de ar condicionado (acórdão 331/2006 – Plenário; 2.272/2006 – Plenário); (iii) fornecimento e instalação de ar condicionado (Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara); (iv) operação e manutenção de redes de distribuição de energia elétrica (Acórdão 1.329/2006 – Plenário); (v) atualização tecnológica do sistema de elevadores (Acórdão 1.557/2007 – Plenário).*

13. *Cito, como exemplo, as seguintes ementas:*

Acórdão nº 2.079/2007-Plenário

“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO E REMANEJAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO DO ANEXO III DO TCU. ORÇAMENTO ELABORADO COM BASE NOS CUSTOS REFERENCIAIS MÍNIMOS. CONFORMIDADE DA ADIÇÃO DE BDI AOS CUSTOS REFERENCIAIS DIRETOS. PROJETO BÁSICO EXISTENTE E APTO. VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DO PARCELAMENTO. POSSIBILIDADE E PREFERENCIALIDADE DO USO DA MODALIDADE PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA, PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. ÊXITO COMPROVADO DO PREGÃO NO CASO CONCRETO, EM TERMOS DE ECONOMICIDADE. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA E, NO MÉRITO, CONSIDERADA



IMPROCEDENTE POR INTEIRO. ARQUIVAMENTO.

1. *É legítima a adição de BDI aos custos referenciais diretos de uma obra ou serviço de engenharia, por traduzir compensação de despesas e remuneração de capital e trabalho.*

2. *A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente o uso do pregão para contratação de serviços de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum; as normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02.” (grifei).*

Acórdão nº 2.272/2006-Plenário

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES APONTADAS. MODALIDADE PREFERENCIAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA POR PREGÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. *Considera-se improcedente representação, tendo em vista que as supostas irregularidades apontadas não restaram comprovadas, acolhendo-se as razões de justificativa dos responsáveis.*

2. *A administração deve dar preferência à modalidade de licitação pregão, não obstante o caráter facultativo que lhe confere a Lei nº 10.520/02. A adoção de outra opção deve ser devidamente justificada.*

3. *A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02.”*

De acordo com o entendimento da Corte, não há qualquer impedimento o uso da modalidade de Pregão Eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, restando a necessidade de definição dos parâmetros de mínimos os especificações do serviço com o padrão de mercado.

Em relação à definição dos serviços, cabe salientar que IFC possui diretrizes



estabelecidas para definição da contratação de projetos, que pode ser verificada pelo site institucional (<https://ifc.edu.br/2014/05/13/instrucoes-projetos/>). Tal informação é complementar à contratação e mencionada no item 1.10 do Edital a fim de tornar ainda mais claras e complementares os resultados que se espera com a referida contratação.

Processos com contratações similares ao Objeto da análise

A decisão pela escolha da modalidade, não apenas para este caso concreto, mas qualquer objeto que seja de necessidade do IFC Campus Videira, sempre decorre um amplo estudo técnico a respeito das possibilidades. É uma das práticas adotadas nesta etapa de estudos é a realização de uma pesquisa em processos similares à necessidade do Órgão, uma vez que acreditamos que devemos sempre nos pautar pelo entendimento comum ou pacificado jurisprudencialmente nos demais órgãos e seguir assim, o mesmo raciocínio, diminuindo as chances de cometermos um equívoco ou um entendimento equivocado acerca de cada caso.

Portanto, em relação ao caso em análise, contratação de serviço para elaboração de projetos de engenharia pela modalidade de pregão, não resta a menor dúvida quanto ao entendimento consolidado de grande número de órgãos públicos, principalmente federais, que usam desta modalidade para a contratação desses serviços.

À título de ilustração, em uma busca rápida pelo código do catser 20060 (ELABORACAO / ANALISE PROJETO - ENGENHARIA), considerando apenas processos realizados nos anos de 2019 e 2020, a pesquisa resulta em mais de 100 processos de compras por esta modalidade. Vale lembrar que existem inúmeros códigos que podem ser utilizados para o lançamento do objeto, mas usaremos o mesmo código do PE 05/2020, citamos alguns exemplos:

- PE 00024/2019 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC. DE RONDONIA - Contratação de empresa de engenharia e arquitetura para execução de projetos.
- PE 00030/2019 - UNIVERSIDADE TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA - O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa de engenharia e/ou arquitetura, especializada em serviços de Plano de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em Edital e seus anexos.
- PE 00041/2019 - COMANDO DO EXÉRCITO - 5. BATALHAO DE SUPRIMENTO - O objeto da presente licitação é a contratação de serviços de elaboração de projetos para atender as necessidades do 5º Batalhão de Suprimento, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense *Campus Videira*

- PE 00083/2018 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - REGISTRO DE PREÇO para eventual contratação de serviços relativos à ELABORAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS E COMPLEMENTARES para as obras do Tribunal de Justiça do Estado do Pará na Região Metropolitana de Belém e Interior do Estado do Pará, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência - Anexo I do Edital.
- PE 00003/2020 - Colégio Pedro II - Contratação de empresa especializada para o desenvolvimento do projeto executivo para reforma do refeitório do campus de São Cristóvão I do Colégio Pedro II.
- PE 00103/2019 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA - Contratação de empresa devidamente registrada no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) e especializada na elaboração e fornecimento de projeto básico de datacenter com a definição de requisitos mínimos e suficientes para a execução futura e entrega final da infraestrutura do datacenter institucional da Universidade Federal de Viçosa Campus Florestal.
- PE 00015/2020 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA - Contratação de empresa técnico especializada para elaboração de projeto executivo elétrico e de segurança para implantação ou adequação de sistemas de proteção contra descargas atmosféricas contemplando as edificações do Complexo Hospital de Clínicas da UFPR e maternidade Victor Ferreira do Amaral.
- PE 00023/2019 - EMBRAPA TRIGO/RS - Registro de preço para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de elaboração de projeto executivo de PPCI aprovado no corpo de bombeiros, para a Embrapa Trigo, localizada em Passo Fundo/RS.
- PE 00019/2018 - GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL/PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA - Contratação de serviços de arquitetura e engenharia consultivas, na elaboração de estudos, projetos, orçamentos, cronogramas de obras e serviços necessários à construção de um Galpão Multiuso.
- PE 00015/2019 - IFES - CAMPUS VITÓRIA - Contratação de empresa especializada em engenharia para Elaboração de Projetos Executivos da Reforma dos Blocos L e N do Campus Vitória do Instituto Federal do Espírito Santo, localizado na Av. Vitória, 1729, Jucutuquara, Vitória-ES, conforme quantidades, exigências e especificações discriminadas no Termo de Referência e demais documentos anexos ao Edital.
- PE 00009/2019 - INST.FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. CATARINENSE - O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a Contratação de serviços de elaboração de estudos e projetos para Construção de Alojamentos Estudantis, Residência Funcional, Sala dos Professores e de Urbanização, para o Campus Avançado de Abelardo Luz do IFC, conforme condições, quantidades e



exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Os exemplos acima ilustram apenas uma parte muitos processos similares, condizentes com entendimento da questão por outros órgãos da Administração Pública Federal. Isso significa que o entendimento do IFC Campus Videira acerca da possibilidade de contratação de serviço de elaboração de projetos por Pregão está de acordo com o entendimento de inúmeros órgãos com respeitável corpo técnico e renomada experiência na área de compras e licitações.

Portanto, mantemos nossa ótica no sentido de que o uso da Modalidade de Pregão Eletrônico para contratação de serviços comuns de engenharia para elaboração de projetos, tem total respaldo jurídico e técnico, uma vez que o Edital nº 05/2020 atende integralmente os dispostos na Lei nº 8.666/1993 e, principalmente, no Decreto nº 10.024/2019.

4. Conclusão

Pelo exposto, no uso das atribuições conferidas pelo Inciso II, do Art. 17º do Decreto 10.024/2019, **CONHEÇO** do pedido de impugnação de Edital, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo incólume o Edital.

Videira, 10 de Agosto de 2020.

Rodrigo Zuffo

Diretor de Administração e Planejamento/Pregoeiro
Portaria nº 136/2020 DOU de 02 de março de 2020