



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO**  
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS/CLC

**ASSUNTO:** Decisão de Impugnação ao Edital  
**REFERÊNCIA:** Pregão Eletrônico nº 07/2024  
**PROCESSO:** Proad nº 16.226/2024

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco**, em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 07/2024, que visa a contratação de empresa especializada em arquitetura e/ou engenharia para elaboração, desenvolvimento e coordenação do Projeto Executivo Completo de Edificação (PECE), em modelagem BIM, a partir do Estudo Arquitetônico Preliminar, fornecido pela Coordenadoria de Planejamento Físico - CPLAN/TRT6 (Anexo II), incluindo laudos técnicos, memoriais descritivos, orçamentos e cronogramas.

Em 22/07/2024, foi publicado o aviso de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, no Diário Oficial da União e Jornal Folha de São Paulo, conforme prescreve o art. 54, da Lei nº 14.133/2021, além de disponibilizado o Edital de Pregão Eletrônico nº 07/2024 no Portal da Transparência do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região.

#### **I - DA TEMPESTIVIDADE**

No dia 31/07/2024, o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.957/0001-60, com sede na Rua Marquês de Itu, 70, 3º Andar, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-903, devidamente representado pelo Sr. Júlio de Souza Comparini - OAB/SP 297.284, apresentou TEMPESTIVAMENTE pedido de impugnação ao Edital, de acordo com o art. 164, da Lei 14.133/2021.

#### **II - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:**

Em seu pedido, o Sindicato Impugnante requer a alteração no instrumento convocatório, pelos motivos a seguir:

"(...)

*Como se viu, o objeto a ser licitado por opção do Egrégio TRT6 envolve a elaboração de projeto executivo. Se é assim, é de rigor que se reconheça seu perfeito enquadramento naquilo que a Lei 14.133/21, que rege o certame, define como "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.*

(...)

*Note-se que, para a Lei 14.133/21, **nem todos os serviços técnicos de engenharia e arquitetura são serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.** A bem dizer, a norma de fato prevê – como sinaliza o poder público, apesar de fazê-lo em aplicação incorreta, no caso concreto – no art. 6º, XXI, "a" e "b", em **SENTIDO GERAL**, a existência de: (i) serviço comum 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) e, em contraposição a isso, (ii) serviço especial de engenharia (aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem se enquadrar na definição de serviços comuns de engenharia).*

*Em que pese às balizas legais distinguindo serviço comum de serviço especial de engenharia, é possível cogitar de situações hipotéticas limítrofes, em que não seja trivial determinar se certos serviços técnicos de engenharia são "objetivamente padronizáveis"*

ou, de outro lado, possuem "alta heterogeneidade ou complexidade". Em outras palavras, é razoável considerar a eventual ocorrência de dúvidas acerca da caracterização de certos serviços técnicos de engenharia como comuns ou especiais. Esse desafio, contudo, não é problemático neste caso concreto, nada tendo que ver com a matéria ora enfrentada. Isso porque a aludida lei de licitações e contratos administrativos, como se viu, possui uma outra referência, essa mais específica, que categoriza e particulariza determinados serviços, denominando-os de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

**Expressão por expressão, palavra por palavra – "projeto executivo" –, o cotejo direto do edital com o art. 6o, XVIII, "a", da Lei 14.133/21 revela que, sem qualquer margem para disputa (porque as letras, as palavras e os signos linguísticos são exatamente os mesmos), o objeto licitado consiste em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

Assim sendo, portanto, e à luz da Lei 14.133/21, é impossível que o objeto pretendido seja contratado pela via do pregão. Veja-se:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão NÃO SE APLICA ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6o desta Lei.

Comentando a legislação de regência, que nesse ponto é bastante mais clara e objetiva que a antiga Lei 8.666/93, Marçal Justen Filho bem destaca que:

**Os serviços técnicos especializados subordinam-se a regime diferenciado para contratação. Nas hipóteses que couber licitação, será adotada modalidade e tipo de licitação que permitam a avaliação da qualidade técnica da proposta.** [...] O parágrafo único [do art. 29 da Lei no 14.133/21] reconhece a ausência de configuração de objeto comum em duas hipóteses específicas. Nos dois casos, a prestação contratual refletirá atributos próprios e diferenciados do particular, o que torna impossível reconhecer a existência de um objeto comum (FILHO, Justen Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 169 e 461).

Para além de rejeitar expressamente o pregão como modalidade de licitação para **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (como aqueles ora licitados pelo TRT6), a Lei 14.133/21 impõe que esse tipo de escopo contratual seja contratado, quando for o caso de contratação via licitação, pela modalidade concorrência e tendo como critério de julgamento a melhor técnica ou técnica e preço.**

É de se notar, então, a **determinação do texto normativo específico para o objeto em tela (OS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL PREVISTOS NA ALÍNEA "A" DO INCISO XVIII DO CAPUT DO ART. 6o), nesse caso, é evidente, NÃO HAVENDO QUALQUER MARGEM PARA EXERCÍCIO DE DISCRICIONARIEDADE (que justifique a escolha pela modalidade pregão e pelo critério de julgamento pelo "menor preço")** – inclusive em virtude de o valor estimado da contratação ser muito superior ao mínimo indicado na lei (R\$ 300.000,00, ou R\$ 343.249,96 em valores atualizados).

Importa, nesse ponto, frisar: NÃO PODE O PODER PÚBLICO IMAGINAR QUE POSSUI DISCRICIONARIEDADE PARA CONTRARIAR A REDAÇÃO DA LEI 14.133/21, E DIZER QUE É "COMUM" UM SERVIÇO QUE A LEI DIZ SER TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. Admitir isso é violar o Estado de Direito e a legalidade (art. 5o, II, Constituição Federal).

(...)

o TRT6 se equivoca ao imaginar que cabe a si definir o enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia, no registro do art. 6o, XXI, "a" e "b", da Lei 14.133/21 que se discutiu acima – aliás, diga-se, o poder público apenas, singelamente, faz essa afirmação ("os serviços são comuns", diz-se autoritariamente, sem demonstrar o que se coloca, ou seja, sem explicar as razões pelas quais o objeto é padronizável); mas nada demonstra, realmente, em relação ao caso concreto, a partir de elementos fáticos, o que, por si só, representa vício grave de motivação.

De qualquer modo, se o serviço fosse comum, poderia ser licitado pela via do pregão; caso fosse especial, essa modalidade seria proibida. Com efeito, muito embora seja possível discordar veementemente, e com razão, da caracterização dos serviços licitados como comuns, tal sequer é necessário no caso concreto, como já se explicou acima.

Isso porque, vale reiterar, para além da distinção de serviço de engenharia entre comum e especial, a LEI conceitua, de modo muito detalhado e particular, os serviços licitados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

(...)

**PARA AS LICITAÇÕES QUE TENHAM O OBJETO ASSINALADO ACIMA, como essa que se discute na presente impugnação, NÃO SE APLICA A PREVISÃO GERAL QUANTO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DO ART 6o, XXXVIII, DA LEI 14.133/21. ISSO PORQUE O ART. 37, § 2o, É UMA NORMA MAIS ESPECÍFICA, OU SEJA, QUE REGULA DETALHADA E PARTICULARMENTE ESSA MATÉRIA, ORDENANDO QUE A MODALIDADE DA LICITAÇÃO SEJA A CONCORRÊNCIA E QUE O CRITÉRIO DE JULGAMENTO SEJA O DE MELHOR TÉCNICA OU DE TÉCNICA E PREÇO.**

Complemente-se o exposto com uma reiteração da consideração sobre a inexistência de discricionariedade para a administração optar pela modalidade pregão quando não estão presentes os requisitos para a eleição de tal modalidade, uma vez que a escolha da modalidade de licitação e do critério de julgamento, ao menos neste caso concreto (com todas as características vistas acima), é um ato vinculado e não discricionário.

A discricionariedade apenas existe, como diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando prevista em lei. Mais especificamente, isso acontece, nas palavras da referida autora, nas seguintes situações:

- quando a lei expressamente confere à administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção ex officio do funcionário, a critério da administração, para atender à conveniência do serviço;
- quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;
- quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

Não se está diante, no caso concreto, de nenhuma das três hipóteses: atribuição expressa de discricionariedade pela lei, omissão legal ou falta de determinação da conduta a ser adotada, de forma que inexistente essa autonomia da administração em elege a modalidade de pregão.

Bem ao contrário, a Lei 14.133/21 impõe que, para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (como os ora licitados), é obrigatória a adoção da modalidade concorrência com critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço (art. 37, § 2o).

Por fim, e ainda que qualquer outra consideração de mérito seja desnecessária para que se conclua pela ilegalidade da previsão editalícia aqui combatida, uma vez que **regras legais existem para ser cumpridas, sobretudo pela administração pública (e não ignoradas ou utilizadas conforme arbitrária e casuisticamente se entenda pertinente)**, diga-se, brevemente, apenas a título de complemento da justificação, que

o edital, ao adotar a modalidade licitatória do pregão, e a decisão por mantê-lo sem alteração, que aqui se combate, **não violam apenas a regra dos arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2o, da Lei 14.133/21, mas também os princípios, inscritos no art. 5o da norma.**

Nesse sentido, considere-se que **a finalidade da licitação não é a de selecionar a proposta mais vantajosa apenas do ponto de vista econômico, mas também aquela que atenda ao interesse público da maneira mais eficiente e rica: de nada adianta obter um preço em tese vantajoso (o preço mais baixo) e se contratar um serviço prestado de maneira falha e insuficiente, ou seja, um serviço aquém daquele necessário para contemplar o interesse público.**

Portanto, **contratar serviços técnicos especializados de arquitetura e engenharia consultiva apenas pelo prisma do preço é flertar desnecessária e ilegalmente com o risco de uma contratação cujos objetivos não serão atingidos, uma contratação que eventualmente – para não dizer provavelmente – resultará em uma prestação de serviços dissonante ou prejudicial ao interesse público.** Afinal, sem se preocupar com a qualidade dos serviços intelectuais a serem contratados, a administração quase que inevitavelmente incidirá em situações como, por exemplo, as da necessidade de aditamentos do contrato, o que representa falha na eficiência (quanto ao cronograma previsto, que certamente será atrasado) e na própria economicidade (eis que, no geral, os aditamentos envolvem alguma repactuação do preço originalmente contratado).

**(Grifos no original)**

Por fim requer:

a) Seja recebida e respondida a presente impugnação, **no prazo legal de até três dias úteis**, com o reconhecimento da **procedência** dos argumentos suscitados acima, para que o edital em questão seja **retificado e republicado, deixando de adotar o pregão como modalidade licitatória para a contratação do objeto pretendido**, adotando-se, subseqüentemente, as demais providências pertinentes, em especial o cancelamento da data final atualmente fixada para a sessão pública;

b) Sejam todas as comunicações, ofícios e publicações oficiais relativas ao feito em questão veiculadas em nome dos advogados Julio de Souza Comparini, inscrito na OAB/SP sob o no 297.284, endereço eletrônico [julio@cpc-adv.com](mailto:julio@cpc-adv.com), e Gabriel Costa Pinheiro Chagas, inscrito na OAB/SP sob o no 305.149, endereço eletrônico [gabriel@cpc-adv.com](mailto:gabriel@cpc-adv.com).

**(Grifos no original)**

### **III - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES:**

Em apertada síntese, o impugnante questiona a modalidade de licitação adotada no Edital PR-E 07/24 deste Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região.

Pois bem.

A modalidade da licitação foi objeto de análise durante a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, devidamente publicados na transparência deste Regional, consoante informado no item 2.1 do Termo de Referência, Anexo I do referido Edital.

*In casu*, assim restou consignado no subitem 15.2.1 do referido artefato:

#### **“15.2.1 – Modalidade de Licitação**

A solução escolhida abrange a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual - elaboração e desenvolvimento de projetos executivos de distintas disciplinas -, de forma que verificamos que as características dos serviços a serem executadas exigem diversas áreas de

conhecimento. No entanto, sem afastar sua natureza intelectual, é possível determinar objetivamente, no edital, padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais de mercado, a teor do que dispõe o inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Assim, a modalidade de licitação escolhida é o **PREGÃO** com base no valor da proposta, adotando-se o **MENOR PREÇO** como critério de julgamento, de acordo com o que estabelece o parágrafo único, do Art 12, IN SEGES/MGI Nº 2, de 7 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

Parágrafo único. Quando o estudo técnico preliminar demonstrar que os serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica puderem ser descritos como comuns, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o objeto será licitado pelo critério de julgamento menor preço ou maior desconto (Grifo nosso)”

Durante a fase de autorização do processo de contratação, o referido ETP, assim como os demais artefatos do planejamento, foram submetidos à análise da Assessoria Jurídico-administrativa desta Corte, que concluiu pela conformidade do procedimento com as normas vigentes, consignando em seu Parecer que:

“A utilização do pregão eletrônico encontra previsão no art. 29 c/c §2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, a seguir transcrito:

*“Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”*

*“Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*

*(...)*

*§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.”*

Especificamente em relação ao manejo do pregão envolvendo serviços comuns de engenharia, necessário o cotejo entre o disposto nos artigos 6º, XXI, a e XLI e art. 29, parágrafo único, todos da Lei nº 14.133/2021. Eis a transcrição:

*“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;*

*(...)*

*XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;*

*(...)*

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões*

*de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei."*

Os Estudos Técnicos Preliminares indicam que a solução se enquadra na definição legal, conforme subitem 15.2.1 (fls. 197/198) (...)"

Importante registrar que o citado parecer jurídico foi devida e integralmente acolhido pela Diretoria Geral e pela Presidência do Tribunal.

Pois bem.

O sindicato impugnante alega que "*Expressão por expressão, palavra por palavra – "projeto executivo" –, o cotejo direto do edital com o art. 6º, XVIII, "a", da Lei 14.133/21 revela que, sem qualquer margem para disputa (porque as letras, as palavras e os signos linguísticos são exatamente os mesmos), o objeto licitado consiste em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual"*.

É certo, todavia, que, desde a elaboração do ETP, restou reconhecido que o objeto da presente contratação envolve a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, consoante se observa da transcrição acima.

Com efeito, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) define os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual como aqueles realizados em trabalhos relativos a estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos, entre outros.

Ora, não se olvida o que dispõe o art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

"§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas "a", "d" e "h" do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica." - sem grifos no original

Ocorre que, conforme demonstrado acima, restou destacado, no ETP, que a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 02/2023, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, assim prevê em seu art. 12, parágrafo único:

"Parágrafo único. Quando o estudo técnico preliminar demonstrar que os serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica puderem ser descritos como comuns, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o objeto será licitado pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto." - sem grifos no original

No caso, o referido inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 define como serviços comuns "*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"*.

Sobre tais conceitos, importa destacar a manifestação da Coordenadoria de Planejamento Físico - CPLAN/TRT6:

"(...) A unidade técnica de planejamento físico deste TRT 6ª Região, CPLAN - Coordenadoria de Planejamento Físico, **desenvolveu o projeto arquitetônico de reforma, em CAD, até a etapa de ESTUDO PRELIMINAR ARQUITETÔNICO (EP-ARQ)**, tomando como base:

- levantamento físico do imóvel (LV-ARQ) - fornecido em CAD, pelo antigo proprietário do imóvel;
- levantamento das informações técnicas específicas (LVIT-ARQ) - elaborado pela CPLAN, previamente à aquisição do imóvel;
- programa de necessidades para arquitetura (PN-ARQ) - elaborado pela CPLAN, previamente à aquisição do imóvel e;
- estudo de viabilidade de arquitetura (EV-ARQ) - elaborado pela CPLAN, previamente à aquisição do imóvel.

Visando assegurar a viabilidade de implantação do Estudo Preliminar Arquitetônico elaborado, a CPLAN desenvolveu também projeto para licenciamento (PL-ARQ) e submeteu à aprovação municipal.

Assim sendo, é importante pontuar que a concepção da solução arquitetônica a ser adotada no desenvolvimento dos projetos executivos de arquitetura e complementares já foi elaborada e disponibilizada pela equipe da CPLAN, no anexo II do TR, delimitando de forma objetiva o aproveitamento dos espaços da edificação e restringindo substancialmente a concepção de soluções arquitetônicas diversas.

Ressalte-se que a participação da CPLAN na elaboração das etapas iniciais do projeto de arquitetura, está devidamente anotada no Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, através de Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, referente à atividade de projeto de arquitetura, na forma de participação "em equipe".

A partir desse ESTUDO PRELIMINAR ARQUITETÔNICO (EP-ARQ) - reforma da edificação sem acréscimo de área, desenvolvido pela equipe técnica da CPLAN, além de um conjunto de diversos outros documentos, tais como, memorial descritivo, caderno de especificações, o trabalho dos(as) projetistas foi delineado, não havendo margem ampla para variação substancial de soluções a serem adotadas.

O serviço a ser contratado engloba a elaboração de projetos executivos e especificações de materiais e serviços que são amplamente utilizados na área da engenharia e arquitetura.

As diversas disciplinas envolvidas constituem áreas de conhecimento comuns à formação de graduação de engenheiros e arquitetos, de uso habitual de profissionais da área, e aplicadas regularmente em projetos de reformas.

Apesar da natureza intelectual desses serviços, ao se definir claramente padrões de desempenho e especificações no edital, busca-se assegurar que as empresas licitantes compreendam perfeitamente os requisitos e entreguem um projeto executivo de alta qualidade, alinhado com as melhores práticas do mercado e expectativas da Administração.

Visando definir de forma objetiva padrões de desempenho e qualidade e especificações usuais de mercado, requeridos para o objeto da contratação, constam dos Anexos I e seguintes do TR -, o detalhamento de cada uma das disciplinas abrangendo, dentre outros: Normas Técnicas aplicáveis, documentação completa - desenhos técnicos, memorial descritivo-, modelagem em BIM (Nível de Desenvolvimento - LOD, Interoperabilidade, Ambiente Comum de Dados - CDE, Prazos e Cronogramas, Reuniões de Acompanhamento), Qualificação da Equipe."

Restou demonstrado, portanto, que, não obstante a natureza intelectual dos serviços, "a concepção da solução arquitetônica a ser adotada no desenvolvimento dos projetos executivos de arquitetura e complementares já foi elaborada e disponibilizada pela equipe da CPLAN, (..) restringindo substancialmente a concepção de soluções arquitetônicas diversas".

Ademais, a equipe técnica da CPLAN, a partir do Estudo Técnico Arquitetônico, elaborou diversos outros documentos, como o memorial descritivo e o caderno de especificações, a fim de delinear o trabalho dos(as) projetistas, não deixando margem para uma variação significativa das soluções a serem adotadas.

Registre-se, ainda, que, conforme destacado pela unidade técnica, o objeto da contratação envolve “*especificações de materiais e serviços que são amplamente utilizados na área da engenharia e arquitetura*”, sendo certo que “*as diversas disciplinas envolvidas constituem áreas de conhecimento comuns à formação de graduação de engenheiros e arquitetos, de uso habitual de profissionais da área, e aplicadas regularmente em projetos de reformas*”.

Frise-se, outrossim, que os anexos do Termo de Referência trazem o detalhamento necessário para cada um das disciplinas relacionadas ao objeto, tais como as normas técnicas aplicáveis, os desenhos técnicos e o memorial descritivo.

Nesse passo, tem-se que os serviços são executados segundo técnicas e protocolos conhecidos e, embora possa haver variações metodológicas, a qualidade do trabalho é atestada mediante o confronto com normas técnicas e profissionais preestabelecidas pelas entidades regulamentadoras.

Toda a fundamentação supra deixa evidente que a CPLAN cuidou de definir objetivamente os padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais de mercado, garantindo, destarte, uma clara compreensão dos requisitos por parte dos licitantes, e não deixando margem para questionamentos acerca do enquadramento como serviços comuns. Não há falar, portanto, em “exercício de discricionariedade” ou ilegalidade, como alegado pelo sindicato impugnante.

Inclusive, de relevo mencionar que o aludido sindicato faz referência ao art. 29 da Lei nº 14.133/2021, transcrevendo em caixa alta, negrito e sublinhado o teor de seu parágrafo único, sem, no entanto, destacar as partes finais do aludido parágrafo e do respectivo *caput*. Senão vejamos no seguinte trecho na impugnação:

*“Assim sendo, portanto, e à luz da Lei 14.133/21, é impossível que o objeto pretendido seja contratado pela via do pregão. Veja-se:*

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. **O pregão NÃO SE APLICA ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL** e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do *caput* do art. 6º desta Lei.” - grifos no original*

Ora, a teor do parágrafo acima transcrito, tem-se que o pregão se aplica aos serviços comuns de engenharia, definidos na alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 como sendo “*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*” - grifamos.

Ou seja, adota-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, inclusive na hipótese de serviços comuns de engenharia.

Com efeito, o fato de o objeto exigir capacitação técnica específica não é suficiente, *de per si*, para excluí-lo do conceito de “serviço comum”.

Por oportuno, traz-se à colação o entendimento dos professores Jessé Torres Pereira Junior, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 7ª ed., Renovar, 2007, p. 1054 e Vera Scarpinella, in Licitação na Modalidade de Pregão, Malheiros, 2003, p. 81:

*"Em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade Pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto."*

Importa, ainda, transcrever excertos do Acórdão nº 713/2019-Plenário do TCU, no qual restou determinada a adoção da modalidade pregão para a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva de apoio às atividades de competência legal da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), senão vejamos:

*"(...)*

*14. Foi apontado o emprego de modalidade indevida de licitação na contratação sob análise nestes autos. O certame previu a realização de licitação com critério de julgamento 'técnica e preço' para a contratação de serviços de engenharia consultiva de apoio às atividades da ANTT. Entretanto, isso contraria a jurisprudência mais moderna do TCU, a qual determina que serviços dessa natureza, em regra enquadrados como 'serviços comuns' (aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado), sejam contratados por meio de pregão (art. 1º, da Lei 10.520/2002).*

*(...)*

*Análise*

*18. O parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002 estabelece que 'serviço comum' é aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

*19. No caso concreto, o edital de licitação objetivamente determina as características de cada um dos serviços a serem prestados. Por exemplo, o projeto básico exige que a futura contratada apresente o 'Relatório de Apoio na Análise da Monitoração do Pavimento'. Esse relatório deve indicar, entre outros dados, as medidas relativas ao levantamento deflectométrico em 40% da malha abrangida. Já se encontra detalhado no projeto básico como deve ocorrer esse controle deflectométrico*

*(...)*

*20. Observa-se, pois, que o produto a ser contratado é um 'serviço comum', uma vez que suas características se encontram objetivamente especificadas em termos usuais de mercado, como as normas técnicas do DNIT e INMETRO, assim como no estabelecido no PER.*

*(...)*

*24. O voto condutor do Acórdão 3.341/2012-Plenário (Ministro-Relator: José Múcio Monteiro) revela que não existe incongruência em considerar um serviço técnico profissional especializado como comum:*

*'7. Portanto, para esta Corte de Contas, o serviço de supervisão de obras deve ser, em regra licitado na modalidade pregão, pois, na maioria dos casos, seu padrão de desempenho e qualidade pode ser objetivamente definido, conforme previsão legal.*

*8. Como bem mostra a unidade técnica, conquanto as atividades em análise sejam complexas para leigos, não o são para as empresas de supervisão e consultoria, que fornecem, habitualmente, serviços semelhantes ao que ora se discute. Desse modo, as especificações seguem parâmetros do mercado, como obriga a lei.'*

*(...)*

*31. Não existe óbice legal, portanto, à utilização do pregão para as contratações de serviços de engenharia, desde que sejam considerados comuns. Tal entendimento já foi, inclusive, objeto de súmula desta Corte de Contas (Súmula 257/2010):*

*'O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002.'*

*(...)*

*35. Do exposto, pode-se concluir que ocorreu a utilização da modalidade indevida de licitação no certame examinado, uma vez que os objetos que se pretendiam contratar, quais sejam, serviços técnicos especializados de engenharia consultiva e supervisão dos trechos das rodovias concedidos pela ANTT, podem ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, enquadrando-se como 'serviços comuns', cabendo, pois, sua contratação por meio de pregão, em*

*consonância com a legislação, art. 1º, da Lei 10.520/2002, bem como com jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 2.932/2011-TCU-Plenário.”*

No referido acórdão, o relator, Ministro Bruno Dantas, teceu, em seu voto, as seguintes considerações:

*“(…)*

*18. Segundo o art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, consideram-se serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Acerca da definição legal, creio que o ponto determinante é a existência de especificações usuais no mercado, visto que a definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade deve ser um requisito em qualquer licitação e não apenas no pregão.*

*19. Essa análise quanto à caracterização de um serviço como comum não é trivial e deve ser avaliada caso a caso. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU incorporado ao voto do Acórdão 1.092/2014-TCU-Plenário:*

*“Quanto à primeira das apontadas irregularidades, sou do entendimento de que o enquadramento de determinado serviço como comum ou não, para fins de aplicabilidade do pregão, deve ser realizado não simplesmente em função do rótulo dado ao serviço, mas das suas características e do que ele realmente envolve e representa no caso concreto que se considera. Isso equivale a dizer que classificar ou não um determinado serviço como comum reclama, acima de tudo, um exame predominantemente fático, de natureza técnica.”*

*20. Por ser um tema recorrente no TCU, a jurisprudência do Tribunal tem definido precedentes que servem para uma melhor definição da questão. De início, ressalto o entendimento de que não é a complexidade do serviço ou a necessidade de capacitação técnica que irá afastar a possibilidade de utilização do pregão, como bem exposto no voto do Acórdão 1.046/2014-TCU-Plenário, a seguir transcrito:*

*“18. Primeiramente, há que se ter em mente que ‘bem ou serviço comum’ deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de ‘comum’ não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de ‘bem ou serviço comum’.*

*19. Outro aspecto a ser mencionado diz respeito a se especificidades na execução do serviço ou a necessidade de capacitação técnica específica excluiriam a qualificação de ‘comum’, impedindo o uso do pregão. A meu ver, a resposta é negativa, pois um ‘serviço comum’ é aquele cujo mercado domina as técnicas de sua realização, de modo a permitir uma oferta segura em face das exigências previstas no edital.*

*20. A interpretação acima se fundamenta na parte final do parágrafo único do art. 2º da Lei 10.520/2002, que faz menção expressa a ‘especificações usuais no mercado’. Ora, a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de ‘serviço comum’, mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum.*

*21. Em síntese, entendo que a intenção do legislador não foi ater-se à dicotomia serviço simples X serviço complexo. Na verdade, a adequação ao conceito ‘bem ou serviço comum’ deve se revelar diante do caso concreto.*

*22. Ante as considerações acima, afastou o argumento de que os serviços de auditoria independente, simplesmente por exigirem conhecimentos específicos do profissional, não se encaixariam na definição de serviço comum.”*

21. Dessa forma, a mera alegação de que os serviços a serem contratados por meio da Concorrência 1/2018 são serviços genericamente descritos como serviços "técnicos especializados" ou serviços de "engenharia consultiva" não é suficiente para justificar a escolha da modalidade concorrência. Examinando ainda a jurisprudência do TCU mais especificamente quanto à contratação de serviços de gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras, os quais são muito similares aos serviços da licitação ora em exame, verifica-se a consolidação do entendimento de que é possível a licitação desses serviços por meio do pregão (...)."

Note-se, a propósito, que o julgado trazido a lume trata de *serviços genericamente descritos como serviços "técnicos especializados" ou serviços de "engenharia consultiva"*, ramo de atividade que, coincidentemente, coaduna-se com o âmbito de atuação do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia **Consultiva** – SINAENCO, ora impugnante.

Ademais, consoante destacaram João Paulo Forni, Francismary Souza Pimenta Macial e Nicola Espinheira da Costa Khoury<sup>1</sup>, ao fazerem referência a este mesmo acórdão, "assentou o ministro que a repetição da licitação utilizando-se o pregão está "de acordo com o interesse público, tendo em vista que a utilização do pregão tem proporcionado maior eficiência e economicidade às licitações, mediante a ampliação da competitividade e a maior agilidade dos procedimentos", e, ainda, "que a qualidade das contratações não resta prejudicada [pela adoção do pregão], desde que se estabeleçam adequadamente os critérios de habilitação e qualificação técnica e econômico-financeira".

Os referidos autores seguem aduzindo que:

"(...) também se depreende da NLCC, são as características do objeto que conduzem à seleção do critério de julgamento adequado, e este à escolha da modalidade. Se os padrões de desempenho do objeto puderem ser auferíveis por especificações usuais de mercado — o que se dá nos chamados serviços comuns — cabe menor preço ou maior desconto e, por consequência, pregão. Nos casos remanescentes, em que a administração precisar lançar mão de avaliações mais fluidas, ou ponderações entre soluções técnicas distintas, embora aceitáveis, cabem os critérios da melhor técnica ou conteúdo artístico e a técnica e preço, e, por decorrência dessa escolha, a concorrência.

No caso dos serviços de engenharia, diversamente do que ocorre nos demais objetos, a eleição do critério menor preço ou maior desconto pode, de fato, levar a uma ou a outra modalidade licitatória. No entanto, essa ambiguidade não parece, em princípio, implicar efeitos relevantes na regularidade ou na eficiência da licitação, qualquer que seja o caminho adotado. A inovação realmente merecedora de atenção reside na racionalidade proporcionada pelas novas regras da NLCC: nos serviços de engenharia, assim como em qualquer outro objeto, a seleção do critério de julgamento — e dos procedimentos que lhes são próprios — deve ser orientada pelas características da contratação, de modo que ficam reservados os ritos mais alongados e complexos somente para as contratações que justificarem o ônus."

Como se observa, tanto a jurisprudência do TCU como a doutrina evidenciam que a modalidade de licitação e o critério de julgamento estão atrelados à definição da natureza do objeto, analisando-se, em cada caso concreto, o enquadramento dos serviços como comuns ou não.

Tal entendimento está em consonância com a Orientação Normativa nº 54/2014 da AGU, que assim dispõe:

**COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.**

<sup>1</sup> <https://www.conjur.com.br/2023-jun-15/opiniao-servicos-comuns-engenharia-lei-14133/>

De relevo destacar, outrossim, que diversos órgãos da Administração Direta Federal vêm adotando o pregão como modalidade de licitação para contratação de objetos semelhantes ao do presente planejamento, consoante se observa nos links a seguir:

- **TRT14** - <https://pncp.gov.br/app/editais/00509968000148/2024/1162>;
- **JUSTICA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTANCIA** - <https://pncp.gov.br/app/editais/00508903000188/2024/701>;
- **COMANDO DO EXERCITO Recife/PE** - <https://pncp.gov.br/app/editais/00394452000103/2024/12718>; e
- **TRE-RN** - <https://pncp.gov.br/app/editais/00509018000113/2024/1977>.

Registre-se que todos os certames supracitados têm fundamento na Lei nº 14.133/2021 e foram publicados no presente exercício (2024).

Também se pode trazer à baila, embora não tenha sido realizada por pregão, a Contratação Direta nº 07/2024 (<https://pncp.gov.br/app/editais/00509968000148/2024/1582>) do **TRT da 3ª Região**. Nesta, o referido Regional, em sede de dispensa em razão do valor, contratou e materializou entendimento seguro quanto à definição do objeto como serviço comum, o qual também foi análogo ao constante do Edital ora impugnado.

*Obiter dictum*, ainda que não estivesse exaustivamente demonstrado nos autos o enquadramento dos serviços como comuns, considerando-os exclusivamente como técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de modo a invocar a aplicação do art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a adoção da melhor técnica ou de técnica e preço como critério de julgamento e, conseqüentemente, a concorrência como modalidade de licitação, não seria, *de per si*, garantia de uma boa contratação.

No particular, transcreve-se trecho da pertinente manifestação do Ministro Benjamin Zymler em entrevista ao Portal Sollicita<sup>2</sup>:

*"Há amplo espectro de evidências de que as licitações de "técnica e preço" não produzem resultados satisfatórios em contratações da administração pública. Refiro-me ao processo consolidador do plano anual de fiscalização de obras do TCU, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, o qual trouxe que, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas pelo TCU durante um período de 10 anos, foram constatados 1.158 achados com o título de "Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado", sendo esta uma das constatações mais frequentes do TCU em suas ações de controle externo envolvendo obras públicas.*

*Há milhares de obras inacabadas por erros de projeto, conforme levantamento promovido pelo Acórdão 1.079/2019-Plenário, demonstrando que licitações de técnica e preço não são eficazes para melhorar a qualidade dos serviços prestados.*

*Além do elevadíssimo custo administrativo para a promoção dos certames licitatórios de melhor técnica ou de técnica e preço, há de se enfatizar o caráter paralisante e burocrático das licitações de "técnica e preço" ou "melhor técnica", com diversos registros de certames que se alongam por mais de um ano para serem processados. Quando comparadas com os custos e o tempo de processamento de um típico pregão eletrônico, as licitações de técnica e preço podem durar e custar dezenas de vezes mais.*

*Os certames licitatórios de melhor técnica ou técnica e preço implicam também em elevados custos para o particular que deseja contratar com a administração, sendo onerado pelo custo de desenvolver suas propostas técnicas, o que pode resultar na diminuição do universo de potenciais licitantes.*

*Finalmente, há diversas observações do TCU associando o uso da licitação de técnica e preço ao direcionamento de certames licitatórios, à colusão de licitantes e à restrição ao caráter competitivo da licitação. Nesse sentido, cito como exemplo o Acórdão 479/2015-Plenário de minha relatoria."*

#### **IV - CONCLUSÃO**

A minudente análise ora demonstrada evidencia, de forma cristalina, a necessidade de manutenção da modalidade de licitação e do critério de julgamento. Diante disso, esta pregoeira assim DECIDE:

I) CONHECER a impugnação interposta pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO, vez que tempestiva;

II) NO MÉRITO, NÃO ACOLHÊ-LA pelas razões anteriormente aduzidas;

III) Publicar a decisão na plataforma Compras.gov.br;

IV) Publicar também no endereço eletrônico  
<https://www.trt6.jus.br/portal/transparencia/contas-publicas>.

Recife, 06 de agosto de 2024.

AURELAIDE DE SOUZA NASCIMENTO MENEZES  
Pregoeira