



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00052/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00450.000022/2019-90

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE SERGIPE - CJU-SE

ASSUNTOS: ACESSORAMENTO ESPECIALIZADO À ATIVIDADE JURÍDICA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA E/OU ARQUITETURA PARA FUTURAS REFORMAS E OBRAS. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO. NATUREZA DOS SERVIÇOS. SERVIÇO INTELECTUAL. PARECER n. 00051/2019/DECOR/CGU/AGU.

1. É juridicamente viável a utilização de pregão eletrônico (SRP) para contratar sociedade empresária, sob demanda, para a elaboração de projetos executivos, orçamentos, cronogramas e materiais de apoio para futuras licitações que tenham por objeto edificações novas, ampliações e reformas.
2. A utilização do Sistema de Registro de Preços para os referidos serviços comuns de engenharia consultiva não encontra óbices jurídicos, sendo fundamentada nos incisos do art. 3º, I, do Decreto nº 7.892/2013.
3. A ON AGU 54/2014 deve ser compreendida na linha de que o gestor tem a atribuição para, motivadamente, enquadrar bem ou serviço como comum, para os fins da Lei nº 10.520/02, no entanto as unidades consultivas não estão proibidas de alertá-lo no sentido de que a jurisprudência consolidou que determinado bem ou serviço é incomum, a demonstrar que o assunto é eminentemente técnico, mas com contornos jurídicos. O assunto resta consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.
4. O entendimento ora externado supera parcialmente o que consta do ANEXO I do PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU, cuja alínea 'b' inseriu - exemplificativamente - na categoria de serviços de engenharia não-comuns (não passíveis de contratação) o de elaboração de projetos de engenharia.

Excelentíssimo Coordenador-Geral,

I - RELATÓRIO

1. De acordo com os autos, fora instaurado na origem procedimento administrativo para fins de realização de licitação, especificamente um **pregão eletrônico mediante a utilização do Sistema de Registro de Preços**, com o desiderato de contratar sociedade empresária, sob demanda, para a elaboração de **projetos executivos, orçamentos, cronogramas e materiais de apoio para futuras licitações que tenham por objeto edificações novas, ampliações e reformas** no âmbito da Polícia Rodoviária Federal (Sergipe e demais Estados-membros).
2. A Polícia Rodoviária Federal tem argumentado que há necessidade grande de melhorias, reformas e ampliações em suas edificações, mormente em função de demanda reprimida e de possibilidades orçamentárias reduzidas. Além disso, planejamentos de longo prazo restaram comprometidos, sendo rotineiramente dificultoso definir quais projetos terão maior chance de sucesso, uma vez que as circunstâncias favoráveis (oportunidades) aparecem em momentos distintos (e.g. créditos suplementares, emendas parlamentares, TACs, entre outros).
3. Acrescenta que elaborar uma grande quantidade de projetos é inadequada, à luz dos custos e da eventual obsolescência após o decurso de lapso temporal. Dessa forma, destaca que o **Sistema de Registro de Preços seria mais eficiente**, por não haver prévia exatidão quantitativa e qualitativa quanto aos projetos. Em outras palavras, a definição das quantidades necessárias, bem como dos projetos que efetivamente deverão ser elaborados por cada unidade regional, seria realizada no momento oportuno. Ademais, informa que ocorreu o **vencimento da atas de registro de preço oriundas da Concorrência 20/2014**.

DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

3. MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA

(...)

A elaboração de uma gama grande de projetos não é adequado em função dos custos e da eventual obsolescência que estes terão após decorrido certo tempo. Desta forma, a proposta **mais eficiente, uma vez que não temos certeza exata do que será adequado para projetos, é o sistema de registro de preços, deixando para o momento oportuno a definição das quantidades necessárias e dos projetos** que efetivamente deverão ser elaborados por cada unidade regional da PRF.

(...)

MEMORANDO 314/2018-SAF-SE

(...)

4. Para processar a contratação do objeto, optou-se pelo Sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, **fundamentando-se na hipótese prevista no inciso III, do art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, quando for conveniente** a aquisição de bens ou a **contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade**, ou a programas de governo. Tal procedimento propicia a racionalização da contratação e, ainda, ganhos de economia de escala.

5. O Sistema de Registro de Preços traz uma série de **vantagens** se comparado a outros institutos. A primeira reside na redução dos gastos, uma vez que com a sua utilização ocorre a **supressão de um grande número de licitações contínuas** e seguidas versando sobre os mesmos objetos. A segunda grande vantagem é a **rapidez na contratação e otimização dos gastos**, tendo em vista que através deste sistema a Administração **efetiva a licitação e, depois de registrados os preços, aguarda a liberação de recursos**.

4. A CJU-SE aduz no PARECER n. 00097/2018/ALOB/CJU-SE/CGU/AGU que apesar de o órgão ter declarado no item 7 do estudo técnico preliminar (SEI 11187557 E 11334281) a sugestão de não permitir a participação de **outros órgãos**, constaram do edital planilhas de preços, extratos resumos (IRP) e, no item 3 do edital, foram estabelecidas **regras sobre as adesões** às atas de registro de preços, o que **poderia indicar que apenas as regionais da PRF** poderiam participar. Quanto à possibilidade de "carona", defende a unidade consultiva que:

um **projeto executivo de engenharia não pode ser compartilhado por diversos órgãos públicos**, tendo em vista as **peculiaridades de cada um dos projetos e as necessidades específicas de cada órgão**. Assim, o inciso III, do art. 3, do Decreto, não cabe nos presentes autos em função das particularidades e das especificidades que [sic] cada órgão participante ou aderente, sendo que **teriam que redimensionar os seus projetos havendo a impossibilidade de padronização do serviço**. Como considerar que um projeto de engenharia para serviço de engenharia ou obra para os postos da **Polícia Rodoviária Federal pode ser usado pelo Hospital Edgard Santos-UFBA?**

5. **Acerca da utilização do pregão eletrônico**, o assessorado entendeu que os serviços de engenharia consultiva sob exame (objeto) seriam comuns, conforme a seguinte razão: "Por se constituir de **serviços de projetos executivos de engenharia, arquitetura, orçamentos, cronogramas e planejamento de obras**, cujos padrões de desempenho e qualidade **podem ser objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais no mercado (..)". Além disso, outros órgãos federais já utilizaram o instrumento para a contratação do referido objeto.

6. O parecer acresceu que são fartos os acórdãos do TCU que orientam no sentido da impossibilidade do uso do pregão para a contratação de **serviços de engenharia consultiva, tal como a elaboração de projetos de engenharia, quando não possam ser enquadrados como comuns**, e, portanto, não houver padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais. Para a Corte **não são comuns os serviços de natureza predominantemente intelectual** "em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para a sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos" (ACÓRDÃO n. 2471/2008-Plenário; Informativo de Licitações e Contratos TCU n. 54/2011; TC 033.681/2015-5; ACÓRDÃO Nº 6227/2016 - TCU - 2ª Câmara; ACÓRDÃO 2760/2012 - PLENÁRIO). A unidade consultiva resumiu a posição do TCU da seguinte forma:

São **serviços de natureza predominantemente intelectual** em que as tarefas não podem ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos, não sendo, portanto, serviços comuns, **o que afasta o uso do pregão eletrônico**. Para o TCU, nos casos de **serviços de elaboração de projetos executivos/engenharia consultiva, há, de regra, diferentes soluções, a depender da capacidade técnica** das empresas existentes no mercado. **E se as diferenças entre as soluções forem relevantes para a Administração contratante, a técnica terá papel de destaque e não caberá a utilização do pregão**, já que é **modalidade baseada exclusivamente no menor preço**.

7. A CJU-SE traz à baila o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cujo magistério jurisprudencial, na visão da unidade, seria no sentido da irregularidade da adoção do pregão eletrônico para a contratação de sociedade empresária especializada em elaboração de projetos de engenharia (REsp 1676830, 2017). Da mesma maneira, resumiu o entendimento do Tribunal:

Para o STJ, os **serviços de projetos de engenharia e arquitetura** exigem habilitação legal para sua elaboração, não podendo ser comuns, já que **seu padrão de desempenho e qualidade não podem ser objetivamente definidos no edital**. Destacou, ainda, que **o valor dos serviços também pode indicar a complexidade** do objeto. Assim, não caberia a utilização do pregão eletrônico devido à **exigência de profissionais com alto nível de especialização**, bem como em face da **impossibilidade de uma descrição exaustiva nessa modalidade** de licitação de todas as peculiaridades e complexidade do objeto licitado.

8. **No caso dos autos**, enfatiza que a consulente assessorada teria exigido no **item 9.5.3 do**

edital, relativo às exigências de qualificação técnica (SEI 12242671), a presença de engenheiros especializados em diversas áreas, com capacidade técnica e apresentação de atestados que a comprovassem, além da Certidão de Acervo Técnico (CAT). Em sua visão isso demonstraria a natureza técnica e intelectual dos serviços objeto da contratação.

9. Nesse contexto, no **ANEXO 3 do termo de referência** (Caderno de Encargos de Projetos) foram previstas **tarefas mínimas exigidas para o detalhamento dos projetos**, o que poderia dar margem para variações de soluções, a depender da capacidade técnica das licitantes. Adicionou que **não foram colacionados detalhes de especificações**, tais como as primeiras plantas, desenhos conceituais, análise dos terrenos, entre outros documentos que contribuísem para tanto. Com efeito, sublinha:

[...] item 3 do Documento de Oficialização da Demanda (SEI 10425138), diz que: “ ... **deixará para o momento oportuno... a definição dos projetos** que efetivamente deverão ser elaborados por cada unidade regional da PRF... “. No caso dos autos, o objeto envolve a **elaboração de projetos ligados a uma vasta área do ramo da engenharia**, como: arquitetura, estrutura, instalações elétricas, hidráulicas (com reaproveitamento de águas pluviais), sondagem, acessibilidade, terraplanagem, fundação, drenagem, rede logística/cabeamento, climatização, proteção contra descarga elétrica, entre outros, **os quais envolvem, a meu ver, intensa atividade intelectual, que pode levar a uma vasta gama de soluções, a depender capacidade técnica da contratada**. Além disso, o valor orçado para a presente contratação totalizou R\$ 49.578.693,89 (quarenta e nove milhões, quinhentos e setenta e oito mil, seiscentos e noventa e três reais e oitenta e nove centavos), fato que também leva à **presunção da importância técnica dos projetos**. [...] **A adoção do Pregão, que leva em conta apenas o menor preço**, poderá levar à escolha de empresa de nível técnico aquém do necessário, ou melhor, sem o nível técnico necessário para a elaboração de importantes serviços, o que pode ocasionar sérios problemas futuros.

10. A unidade consultiva realça que a Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) abordou o tema no documento "Cadernos da Consultoria-Geral da União, Manual de Obras e Serviços de Engenharia, Fundamentos da Licitação e Contratação" (06/2014, <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095642>). Ademais, há o PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU, onde restou conceituado serviço comum e assentada a **possibilidade da contratação de serviço de engenharia por pregão**, desde que enquadrados como tal (itens 42 e 43) e ressalvada a sua utilização para obra de engenharia (item 74).

PREGÃO. VEDAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA.

I Consulta acerca da interpretação do art. 6º do Decreto nº. 5.450/05.

II - Decisões do Tribunal de Contas da União reconhecendo a inconstitucionalidade da mencionada norma.

III - Distinção entre obras e serviços de engenharia e respectivo tratamento legislativo;

IV - Vedação legal à realização da modalidade licitatória pregão para obras de engenharia. Art. 1º lei nº. 10.520/02 c/c art. 6º, I e II da Lei nº. 8.666/93. Adequação da vedação prevista no art. 6º do Decreto nº. 5.450/05.

V - Possibilidade de contratação de serviços de engenharia por pregão, desde que se tratem de serviços comuns. VI - Fixação da interpretação a ser seguida pelas Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes e Núcleos de Assessoramento Jurídico. Sugestão de encaminhamento de recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais - DEAEX da Consultoria-Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República

11. Aduz que o **ANEXO I do parecer do DECOR/CGU** constaram exemplos de serviços de engenharia enquadrados como comuns e não-comuns, **para fins de utilização do pregão**, ao passo que **na alínea 'b' fora inserido dentre os não-comuns (não passíveis de contratação) o serviço de elaboração de projetos de engenharia**, na esteira do Acórdão TCU nº 1168/2009-Plenário.

12. Frisa, ainda, o entendimento da Advocacia-Geral da União, consubstanciado na **ON AGU N. 54/2014**, no sentido de que a atribuição de dizer se um serviço é ou não comum não pertence à Consultoria Jurídica, mas sim à área técnica do órgão consulente, seria direcionado às situações onde não há entendimento dominante.

13. Adiciona que a Controladoria-Geral da União (CGU) perfilha o mesmo entendimento, ou seja, a impossibilidade de utilização do SRP para contratação de serviços técnicos especializados de engenharia (Cartilha CGU; Sistema de Registro de Preços; Perguntas e Respostas).

14. A CJU-SE cita ainda a **existência de manifestação do CONFEA** (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) que, na DECISÃO PL 2467/2012, deliberou no sentido da **impossibilidade de utilização do pregão para contratação de serviços de elaboração de projetos de engenharia, por considerar que são serviços intelectuais, logo, não-comuns**. Frisa, por oportuno, que o próprio consulente declara no estudo técnico preliminar que **o contrato anterior de elaboração de projetos de engenharia fora realizado por meio de Concorrência via Sistema de Registro de Preços**.

15. Consoante aponta a unidade consultiva, a lei prevê para as contratações de **serviços de natureza predominantemente intelectual** - entre os quais, notadamente, o de engenharia consultiva em geral e, em particular, a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos -, a adoção de licitação dos **tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”** (art. 46 da Lei

n. 8666/93; Acórdão TCU nº 1.373/2003 - Plenário; e Enunciado nº 157 da Súmula do TCU). Como exemplo cita o Decreto nº 6.505/2008, que aprova o Regulamento Simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC:

Decreto nº 6.505, de 04/07/2008

Art. 14. Os **tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço"** serão utilizados para contratações de **objetos de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos**, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de **engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.** (grifos nossos)

16. A CJU-SE concluiu que o pregão somente poderia ser utilizado "se as soluções que venham a ser apresentadas por empresas diferentes guardem grandes semelhanças, ou seja, **para que seja possível o uso do pregão para contratação do serviço de engenharia para a elaboração de projetos é necessário que as especificações fornecidas pela Administração sejam detalhadamente e exaustivamente especificadas**, de modo a evitar apreciações subjetivas por parte das licitantes. **Especificações genéricas ou exemplificativas não conferem o grau de objetividade exigidos para a utilização do pregão"**.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - CARACTERIZAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

17. De acordo com os autos, no âmbito não só de diferentes unidades consultivas, mas também no bojo de determinadas consultorias, há entendimentos diferenciados sobre a (im)possibilidade de contratar serviços de engenharia consultiva por pregão e utilização do Sistema de Registro de Preços.

18. Para corroborar o entendimento, elenca o antigo PARECER n. 503/2009/AGU/CGU/NAJ-CE-JAC (NUP nº 67221.002989/2009-17), uma Tomada de Preços para contratação de serviço de engenharia com elaboração de projeto executivo concomitante, onde **entendeu-se ser um serviço intelectual** que ensejaria a utilização de licitação do tipo "técnica" ou "técnica e preço". Por outro lado, no PARECER CJU/BA/CGU/AGU N. 1185/2011 (NUP nº 08255.026003/2011-54), a unidade expôs a **impossibilidade de utilizar o pregão para serviços de engenharia, por considerar que não são comuns**, apesar de a área técnica ter defendido ser comum. Nessa mesma diretriz houve o PARECER 1737/2013/VRD/CJU-SC (NUP nº 64005.005962/2013-11).

19. No sentido da possibilidade do uso do pregão para a elaboração de projetos, são citados como exemplos o PARECER n. 159/2017/CJU-ES/CGU/AGU (NUP nº 08667.003567/2015-09) e o PARECER n. 1358/2011/CJU-PR (NUP n. 08389.025740/2011-14).

20. Por fim, a CJU-SE realça que o PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU não teria tratado diretamente de contratação de serviços de natureza intelectual por pregão e/ou por Sistema de Registro de Preços, porquanto fora tangenciado apenas em seu ANEXO, I, B mediante a transcrição de jurisprudência, ou seja, de forma indireta.

21. As questões propostas foram: a) (im)possibilidade de contratar a elaboração de projetos executivos (e outros da área de engenharia) por pregão eletrônico; b) (im)possibilidade de a consultoria jurídica afastar a aplicação da ON AGU 54/2014, quando o serviço já foi classificado contundentemente como não-comum pela jurisprudência, tendo em mira o item 83.4, 'c' e o Anexo I, B, do PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU; e (im)possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços atinentes à elaboração de projetos de engenharia.

II.2 - RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA

22. De saída cumpre salientar que as duas primeiras questões foram recentemente dirimidas por este Departamento, de acordo com os argumentos alinhavados no PARECER n. 00051/2019/DECOR/CGU/AGU. O assunto fora encaminhado em virtude da publicação da Resolução nº 1.116, de 26/04/2019, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, DOU de 03/05/2019, que estabelece que as **obras e os serviços no âmbito da Engenharia e da Agronomia são classificados como serviços técnicos especializados.**

RESOLUÇÃO Nº 1.116, DE 26 DE ABRIL DE 2019

Estabelece que as obras e os serviços no âmbito da Engenharia e da Agronomia são classificados como serviços técnicos especializados.

O CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA - CONFEA, no uso das atribuições que lhe confere a alínea "f", do art. 27 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e Considerando que a Lei nº 5.194, de 1966, regulamenta o exercício profissional da Engenharia e da Agronomia;

Considerado que o art. 1º da Lei nº 5194, de 1966, define que as profissões de Engenharia e de Agronomia são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem no aproveitamento e utilização de recursos naturais, na execução de meios de locomoção e comunicações, de edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, de instalações e meios de acesso a costas, cursos, e massas de água e extensões terrestres, bem como no desenvolvimento industrial e agropecuário;

Considerando que, conforme previsto na Lei nº 5.194, de 1966, os profissionais diplomados nas áreas abrangidas pelo Sistema Confea/Crea somente poderão exercer suas profissões após o registro nos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia;

Considerando que a obrigatoriedade de registro profissional, estabelecida pela Lei nº 5.194, de 1966, decorre da comprovação de qualificação e da consequente habilitação para a prática e aplicação de soluções técnicas especializadas para a realização de obras e serviços de engenharia, o que exclui deste campo de atividades a atuação de pessoas leigas no assunto;

Considerando que o art. 7º da Lei nº 5.194, de 1966, define as atividades e atribuições dos profissionais do Sistema Confea/Crea, incluindo neste rol as competências para planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, para exploração de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária, para elaboração de estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica, atividades de ensino, pesquisa, experimentação e ensaios, fiscalização, direção e execução de obras e serviços técnicos, bem como produção técnica especializada, industrial ou agropecuária;

Considerando que a Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na execução de obras e na prestação de serviços de Engenharia e Agronomia;

Considerando que as obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia envolvem riscos à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, em face da própria natureza das atividades desenvolvidas;

Considerando que obras e serviços de Engenharia e de Agronomia podem admitir diferentes metodologias ou tecnologias em sua consecução;

Considerando que ajustes no planejamento e na execução da obra ou do serviço são frequentemente necessários para a entrega de um produto final que atenda ao interesse público e privado;

Considerando que os padrões de desempenho e qualidade dos serviços e obras de Engenharia e de Agronomia, por serem objeto de soluções específicas e tecnicamente complexas, não podem ser definidos a partir de especificações usuais de mercado, carecendo de capacidade técnica intrínseca apenas aos profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições;

Considerando, portanto, que a execução de obras e serviços da Engenharia e da Agronomia possuem características próprias e envolvem circunstâncias específicas, variáveis segundo as peculiaridades do local em que serão executados;

Considerando que compete ao Confea examinar e decidir em última instância os assuntos relativos ao exercício das profissões de Engenharia e de Agronomia e conceder atribuições profissionais na área da Engenharia e Agronomia, resolve:

Art. 1º Estabelecer que as obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, são serviços técnicos especializados.

§ 1º Os serviços são assim caracterizados por envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, por abarcarem risco à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, e por sua complexidade, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições.

§ 2º As obras são assim caracterizadas em função da complexidade e da multiprofissionalidade dos conhecimentos técnicos exigidos para o desenvolvimento do empreendimento, sua qualidade e segurança, por envolver risco à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, e por demandar uma interação de concepção físico-financeira que determinará a otimização de custos e prazos, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. (Grifos nossos)

23. Na ocasião o DECOR/CGU concluiu que **é possível a licitação de serviços de engenharia através da modalidade pregão, quando tais serviços são caracterizáveis como serviços comuns**, nos termos da Lei nº 10.520/2002. Por conseguinte, **a Resolução nº 1.116, de 26/04/2019, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA não deve nem pode produzir efeitos restritivos em relação à compreensão do agente público competente acerca do enquadramento de um determinado serviço de engenharia como serviço comum.**

24. Além disso, em caso de **dilema decisório acerca da caracterização de um determinado serviço de engenharia como comum, o agente público federal deve agir de forma técnica, lastreado nos elementos apresentados pela Lei nº 10.520/2002 e na pertinente regulamentação dos competentes órgãos do Poder Executivo Federal.**

25. Na oportunidade o Departamento, nos termos do Exmo. Advogado da União Ronny Charles, expôs que o pregão "se caracteriza como uma modalidade licitatória que dispõe de elementos diferenciados em relação às modalidades previstas na Lei nº 8.666/93. Há uma evidente acentuação na busca pelo menor preço, a qual influencia a lógica de utilização desta nova modalidade". Em suas palavras, o procedimento previsto para o pregão "se diferencia em sua estrutura, permitindo uma tramitação mais simplificada e célere, bem como a inversão da ordem tradicionalmente estabelecida no estatuto licitatório para as fases de habilitação e de julgamento das propostas, além da possibilidade de redução de tais propostas, através de lances". E prossegue:

7. Além disso, o pregão admite sua realização no formato eletrônico, o que reduz custos

transacionais para a participação na licitação e amplia sobremaneira a competitividade. Importante ponderar: se, por um lado, o formato eletrônico, por esta redução de custos e facilitação à participação na licitação resulta em uma potencial ampliação da competitividade e conseqüente redução do preço, por outro lado, traz consigo o **desafio de facilitar a participação de empresas que não possuem responsabilidade ou "know how" para firmar contratações com o Poder Público, desconhecendo os custos transacionais e riscos deste tipo de contratação**, o que pode implicar precificação pouco responsável e futuras frustrações contratuais.

8. O desafio acima suscitado certamente se acentua em **contratações que exigem maior cuidado ou planejamento na precificação e análise dos custos** envolvidos. **Talvez por perceber isto, o legislador de 2002 definiu que o escopo do pregão seria a seleção de objetos caracterizáveis como "bens e serviços comuns"**, assim os definindo:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos **padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

(...)

10. Cumpre lembrar que os "serviços comuns" devem conter **especificações passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela leitura da descrição editalícia, de forma que não se apresentem maiores dificuldades técnicas** para seleção. (...)

11. Na verdade, o conceito de bem e serviço comum é aberto. Embora facilmente verificável que algumas hipóteses de contratação podem ser enquadradas perfeitamente nessa concepção, outras tantas de forma alguma se caracterizariam como tal. Há, ainda, uma faixa de incerteza, de objetos que podem ou não ser enquadrados, de acordo com nuances específicas, o que exige uma compreensão lastreada no caso concreto e nas condições do mercado contemporâneo, motivo pelo qual um determinado bem ou serviço incomum hoje pode, em um futuro próximo, caracterizar-se como algo usualmente verificável no mercado.

12. Não é impensável que o bem comum esteja "pronto" no mercado, pois é possível também que o pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda ou para serviços. O importante é que o produto ou serviço possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado. Assim pontua Marçal Justen Filho:

Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005. P. 30).

13. Em sentido semelhante, Joel de Menezes Niehbur:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com as características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 3 ed. Revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 204.)

14. Curiosamente, no início da utilização do pregão havia uma evidente interpretação restritiva ao conceito de bens e serviços comuns, contudo, os bons resultados desta modalidade induziram uma ampliação da compreensão dada ao conceito, em algumas situações até o esgarçamento.

15. Conforme definido outrora pelo STF, em Acórdão relatado pelo Ministro Cezar Peluso (STF. MS 27596. Publ. 03/10/2008), devemos perceber que o Pregão, enquanto procedimento simplificado que é, foi criado para imprimir celeridade no processo de aquisição e ampliar a competição entre os interessadas nas licitações, gerando estímulo à redução de preços. Nele, são mitigados os requisitos de participação, fato justificável em virtude de sua aptidão para contratações mais simples, identificadas, pelo legislador, como "bens e serviços comuns". Nesse raciocínio, contratações complexas ou "sujeitas a intensa atividade intelectual" afastam-se do conceito, prescrito pela Lei nº 10.520/02, de definição editalícia objetiva, por meio de especificações usuais no mercado.

26. Normativamente, de fato, no que atine aos **serviços de engenharia**, a Lei nº 10.520/2002 não excluiu **expressamente** a possibilidade de utilizar o pregão para a contratação. O Decreto nº 3.555/2000 (art. 5º) **vedou** contratações de obras e serviços de engenharia através de pregão, todavia o ulterior Decreto nº 5.450/2005 (art. 6º) **proibiu apenas** para as "obras", não os serviços, desde que comuns. Por fim, o Decreto nº 10.024/19 foi explícito ao admitir e conceituar os serviços comuns de engenharia (art. 3º, VIII).

27. Em outros dizeres, para **alguns** serviços de engenharia os atores jurídicos têm defendido e consolidado, no atual cenário, o enquadramento como "serviços comuns", de forma que seja passível de licitação através do pregão eletrônico.

28. Afirmar que algo exige, a priori, **soluções específicas e tecnicamente complexas** e, ainda, que estas não podem ser definidas a partir de **especificações usuais de mercado, carecendo de capacidade técnica**, não é suficiente para afastar previamente determinados serviços do conceito de "serviços comuns". Portanto, **é possível a aplicação da modalidade pregão para licitação de um objeto identificado como serviço de engenharia, desde que este serviço de engenharia seja caracterizável como "serviço comum". A Orientação Normativa nº 67/2020 AGU previu o seguinte:**

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 67, DE 29 DE MAIO DE 2020 O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00688.000717/2019-98, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

NÃO HÁ ÓBICE JURÍDICO PARA ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO PARA CONTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA CASO O OBJETO SEJA TECNICAMENTE CARACTERIZADO COMO SERVIÇO DE NATUREZA COMUM, NA FORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI Nº 10.520, DE 2002.

Referência: Parecer nº 51/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 75/2010/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Orientação Normativa

29. O Prof. Ronny Charles, ao seguir os ensinamentos dos Profs. Jessé Torres Pereira Junior e Hamilton Bonatto, bem explanou que "o conceito antagônico a "complexo" é "simples", não "comum". Este antagoniza com o conceito de "raro", "incomum", de forma que é possível que algo "complexo" tecnicamente seja considerado "comum", da mesma forma que algo "simples", possa ser "raro" ou "incomum".

25. Seguem também nesse prumo as lições de Jessé Torres Pereira Junior: ... 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 (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 6. ed. p. 1006.).

26. No mesmo diapasão, Hamilton Bonatto ressalta tal equívoco, asseverando que "comum é o que não é raro", é o que está à disposição e, no caso dos serviços comuns postos à licitação, podem ser identificados com certa facilidade no mercado. Seguindo esta linha de raciocínio, ele, com razão, vaticina que serviços comuns são aqueles que podem ser definidos de forma objetiva por meio de especificações do mercado, independentemente de sua complexidade. Esta compreensão permite a caracterização de serviços de engenharia como tais. Vale a transcrição de trecho da obra deste autor:

Portanto, ao se tratar de serviços comuns, está a se falar de serviços que podem ser definidos de forma objetiva por meio de especificações que o mercado utiliza usualmente, independentemente de sua complexidade. A questão que resta resolver é se é possível caracterizar alguns serviços de engenharia como "comuns", isto é, possuidores de padrões de desempenho e qualidade definíveis no edital, por meio de especificações usuais no mercado. (...) (...) Para que os serviços de engenharia sejam caracterizados como comuns é requisito essencial que seus padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, porém, como "comum" é, como vimos acima, o que "não é raro", faz-se necessário também que o mercado oferte de forma corriqueira, habitual, o serviço com esses padrões, de forma que suas utilizações sejam normalmente reconhecidas e aceitas como cotidianas pelos profissionais da área de engenharia (BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Forum, 2018. pág138).

30. Conforme o PARECER n. 00051/2019/DECOR/CGU/AGU, atividade submetida, por lei, à responsabilidade técnica de uma determinada profissão ou categoria profissional, **ou caracterizada como serviço técnico especializado, não inviabiliza a adjetivação como "comum"**. A manifestação consultiva traz o entendimento do Prof. Victor Amorim, para quem mesmo nesses casos "tal serviço será considerado como "comum" se houver, por parte do mercado relevante, pleno domínio das técnicas de sua realização, permitindo uma proposição objetiva e padronizada de execução do objeto. É esse o entendimento que se extrai da expressão "especificações usuais de mercado" utilizada no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 10.520/2002". Para o TCU, a noção de comum não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço, ao passo que a estrutura complexa igualmente não seria razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de bem ou serviço comum (v.g. TCU. Acórdão 1.046/2014-Plenário).

31. **Apesar do tratamento da Lei nº 8.666/93 conferido aos serviços de natureza predominantemente intelectual, a análise deve ser realizada sobre a incidência das normas relativas ao pregão, embora este seja parte do microsistema licitatório e, na medida do possível, incidirem em harmonia com a Lei nº 8.666/93, sem prejuízo de desconfigurar as suas especificidades.**

32. Há que se ter em mente que **não é o fato de exigir alguma solução específica de natureza intelectual, científica ou técnica que afastaria da sua configuração a classificação realizada pelo legislador como "comum" e, no plano da aplicação, pelo administrador.**

33. **Não se pode cravar, previamente e a priori, que é impossível a realização de pregão eletrônico para contratar a elaboração de "projetos executivos, orçamentos, cronogramas e materiais de apoio para futuras licitações que tenham por objeto edificações novas, ampliações e reformas". Por exemplo, se a administração desejasse ter um padrão muito**

bem definido e modelado de seus postos de fiscalização rodoviária, suficientemente descrito no edital, de modo que o projeto fosse replicado posteriormente quando das edificações, ampliações e reformas.

34. Recentemente o TCU firmou que a mera alegação genérica de que os serviços são "técnicos especializados" ou de "engenharia consultiva" não é suficiente para justificar a escolha da modalidade concorrência. Em decorrência da análise, o TCU fixou prazo de 15 dias para que a ANTT anulasse a licitação feita sob a modalidade de concorrência e, em caso de outra licitação para o mesmo serviço, fizesse uso da modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica (Acórdão 713/2019 - TCU - Plenário).

35. Na mesma toada, os **serviços técnicos necessários à estruturação de projeto de parceria público-privada relativo à modernização, eficientização, expansão, operação e manutenção** da infraestrutura de rede de iluminação pública **são, em regra, serviços comuns, licitados na modalidade de pregão** (Acórdão 1711/2017-Plenário). Na ocasião alegou-se que projetos para "universalização dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Santa Catarina, no sentido de que tais serviços não poderiam ser considerados comuns em razão da complexidade e especificidade que são inerentes a um serviço de maior amplitude, de natureza incerta, intelectual e peculiar". O termo de referência examinado pela Corte teve o seguinte escopo:

a) gerenciamento do projeto; b) elaboração de diagnóstico técnico da rede de iluminação pública; c) elaboração de relatório: (i) para decisão do cenário de investimentos; (ii) ambiental; (iii) de avaliação econômico-financeira; (iv) de plano de negócios referencial; (v) de value for money; d) elaboração de plano de investimentos e operação; **e) elaboração dos projetos de engenharia;** f) elaboração de plano de iluminação pública de destaque, especificamente para a iluminação de monumentos, edifícios históricos, espaços públicos e outras edificações e áreas de interesse especial, a serem definidas pelo BNDES; g) elaboração de caderno de encargos contendo todos os elementos técnicos necessários para confecção de minutas de edital e contrato; h) serviços de assessoria jurídica abrangendo o conjunto completo de providências relativas à preparação do edital e contrato de concessão, seus respectivos anexos e decorrentes desses, abrangendo a elaboração de opinativos, pareceres, relatórios técnicos, minutas diversas e a execução de outras atividades de cunho jurídico que se façam necessárias para a licitação e contratação do projeto; i) mapeamento e interação com potenciais licitantes; j) serviços de assessoria de comunicação contemplando a elaboração de plano de comunicação incluindo o mapeamento dos *stakeholders* mais relevantes; e k) revisões e ajustes nos produtos.

36. Ainda exemplificativamente, não faz muito tempo (2017) que o Ministério Público Federal, por intermédio da unidade de Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas da Procuradoria Regional da República da 2ª Região, lançou edital para realizar licitação sob a modalidade de pregão, na forma eletrônica. O objeto foi a:

Contratação de empresa especializada **para elaboração de projetos executivos de arquitetura e complementares para reforma dos edifícios sede da Procuradoria da República da 2ª Região, localizados** na rua México nº 158, e na rua Uruguaiana nº 174, ambos no bairro Centro, Rio de Janeiro-RJ. **Os projetos destinam-se à adequação de acessibilidade a pessoas com deficiências, de acordo com a ABNT NBR 9050/2015, e a etapa 1 de acessibilidade do MPF, na forma do Termo de Referência - Anexo I.**

37. **É interessante notar que o exemplo do Decreto nº 6.505/2008, que aprova o Regulamento Simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC deve ser visto como uma regra jurídica específica para esta pessoa jurídica:**

Decreto nº 6.505, de 04/07/2008

Art. 14. Os **tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço"** serão utilizados para contratações de **objetos de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos**, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de **engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.** (grifos nossos)

38. Não cabe a este Departamento examinar cada caso concreto para verificar se nos respectivos há um padrão, uma fração de padrão, um padrão mínimo, ou seja, se padrões de desempenho e qualidade estão objetiva e suficientemente definidos no edital, assim como o que pode ser detalhado em fases posteriores.

39. Quanto ao "pregão SRP", é imperioso **firmar a premissa de que não é possível impedir de modo absoluto a aplicação do sistema de registro de preços a serviços de engenharia consultiva. Quando não houver contratação de serviços padronizados (e.g. projetos executivos) para atendimento a mais de um órgão ou entidade, o fundamento legal é o inciso I do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, e não o inciso III e seguintes.**

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou

contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

40. Há que se examinar se a necessidade dos serviços de engenharia consultiva é frequente. Quanto ao inciso IV, a inviabilidade de se definir previamente o quantitativo a ser demandado não decorre propriamente da natureza do objeto.

41. É importante mencionar que há hipóteses em que há incerteza quanto ao momento em que a necessidade surgirá (imprevisível). A imprevisibilidade quanto aos quantitativos está implicitamente no âmbito das contratações frequentes prevista no inciso I. É essencial, sim, que o gestor descreva de forma clara e suficiente o objeto.

42. Para tanto a área técnica deverá adotar diversas precauções, ao utilizar pregão c/c SRP, tendo em vista alguns obstáculos transponíveis que surgem quando da contratação de serviços de tal estirpe. A contratação de projetos sempre foi instigante na doutrina e jurisprudência, além de ser amplo, uma vez que abarca pagamento dos projetos; alteração de projetos, padronização de projetos, adjudicação, conteúdo dos projetos, forma de análise e recebimento, cumprimento de prazos, responsabilização por falhas em projetos, entre outros pontos.

43. **Não se está a tratar de SRP para obras de engenharia, mas sim de determinados serviços de engenharia consultiva.** Não se olvida que o novel Decreto nº 10.024/19 que regulamenta o pregão eletrônico vedou, em seu art. 4º, I, a sua utilização para contratações de obras. Noutra giro, atestou ser viável a utilização do pregão via SRP para serviços de engenharia, desde que comuns (art. 1º, *caput*).

44. **Para os serviços de engenharia consultiva que sejam comuns, é possível, em tese, preenchidos os requisitos do art. 3º do Decreto, aplicar o SRP quando houver algum padrão em face das futuras demandas que ocorrerão, cujo edital deve ser adequadamente detalhado, com as devidas estimativas, competências em regra pertencentes à área técnica.**

45. Salienta-se, como *obiter dicta*, que o projeto da nova lei de licitações, em trâmite legislativo congressual, prevê a possibilidade de utilizar SRP para obras, bens e serviços, inclusive de engenharia, assim como alguns limites, por exemplo para a contratação de obras via pregão.

46. O presente entendimento não contraria os constantes do PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU e do PARECER n. 00051/2019/DECOR/CGU/AGU, pois **a utilização de SRP não fora abordada naquele momento.**

47. No que atinge a órgãos participantes e não participantes, é interessante notar que a depender dos objetos, na maioria das vezes **não haverá manifestação de interesse** deles em usufruir dos benefícios do SRP, por questões de viabilidade e compatibilidade. Todavia, isso não inviabiliza a utilização do pregão c/c SRP voltado para determinado órgão como a PRF e suas unidades). O ideal seria que estes tipos de licitações ocorressem de modo centralizado, por envolver um planejamento amplo de edificações novas, ampliações e reformas.

48. Sobre o afastamento da aplicação da ON AGU 54/2014, quando o serviço já foi classificado contudentemente como não-comum pela jurisprudência, tendo em mira o item 83.4, 'c' e o Anexo I, B, do PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU, é imperioso partir do pressuposto de que o gestor tem a atribuição para, motivadamente, enquadrar bem ou serviço como comum, para os fins da Lei nº 10.520/02, no entanto as unidades consultivas não estão proibidas de alertá-lo no sentido de que a jurisprudência consolidou que determinado bem ou serviço é incomum, a demonstrar que o assunto é eminentemente técnico, mas com contornos jurídicos. O assunto resta consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

49. Aliás, conforme bem pontificado no PARECER n. 00051/2019/DECOR/CGU/AGU:

33. A competência para esta aferição do caráter "comum" de um serviço de engenharia pertence ao Executivo Federal, no sentido normativo abstrato, e ao órgão da licitante da Administração, no sentido executivo e concreto, através do agente público incumbido desta tarefa, o que deve ser feito de acordo com a análise do caso, pois o enquadramento do serviço de engenharia como "comum" não deve ser feito a priori, mas sim de acordo com a avaliação do objeto licitado e a atual configuração do mercado pertinente.

34. Assim, a Resolução nº 1.116, de 26/04/2019, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA não deve nem pode produzir efeitos restritivos em relação à compreensão do agente público competente acerca do enquadramento de um determinado serviço de engenharia como serviço comum, para fins de definição da modalidade de licitação adequada. Diante do dilema de decisão acerca da caracterização de um determinado serviço de engenharia como comum, o agente público deve agir de forma técnica, lastreado nos elementos apresentados pela Lei nº 10.520/2002 e a pertinente regulamentação dos competentes órgãos do Poder Executivo Federal.

III - CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

50. Ante o exposto, conclui-se que:

a) É juridicamente viável a utilização de pregão eletrônico (SRF) para contratar sociedade empresária, sob demanda, para a elaboração de projetos executivos, orçamentos, cronogramas e materiais de apoio para futuras licitações que tenham por objeto edificações novas, ampliações e reformas no âmbito da Polícia Rodoviária Federal;

b) A utilização do Sistema de Registro de Preços para os referidos serviços comuns de

engenharia consultiva não encontra óbices jurídicos, sendo fundamentada nos incisos do art. 3º, I, do Decreto nº 7.892/2013;

c) A ON AGU 54/2014 deve ser compreendida na linha de que o gestor tem a atribuição para, motivadamente, enquadrar bem ou serviço como comum, para os fins da Lei nº 10.520/02, no entanto as unidades consultivas não estão proibidas de alertá-lo no sentido de que a jurisprudência consolidou que determinado bem ou serviço é incomum, a demonstrar que o assunto é eminentemente técnico, mas com contornos jurídicos. O assunto resta consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU; e

d) O entendimento ora externado supera parcialmente o que consta do ANEXO I do PARECER n. 75/2010/DECOR/CGU/AGU, cuja alínea 'b' inseriu - exemplificativamente - na categoria de serviços de engenharia não-comuns (não passíveis de contratação) o de elaboração de projetos de engenharia.

Por fim, sugere-se que sejam cientificados os interessados.

À consideração superior.

Brasília, 15 de junho de 2019.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00450000022201990 e da chave de acesso fa0522eb

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 276756821 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA. Data e Hora: 17-07-2020 19:56. Número de Série: 17336428. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n.º 469/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00450.000022/2019-90

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE SERGIPE

ASSUNTO: SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA

Senhor Diretor,

Estou de acordo com o Parecer n.º 52/2019/DECOR/CGU/AGU, subscrito pelo Exmo. Sr. Advogado da União João Paulo Chaim da Silva.

À consideração superior.

Brasília, 09 de julho de 2020.

ANTONIO DOS SANTOS NETO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00450000022201990 e da chave de acesso fa0522eb

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 457916213 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO. Data e Hora: 18-07-2020 13:42. Número de Série: 2354148774697928242. Emissor: AC CAIXA PF v2.



DESPACHO n. 00501/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00450.000022/2019-90

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE SERGIPE

ASSUNTO: SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 469/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 52/2019/DECOR/CGU/AGU.

2. Consolide-se, por conseguinte, na esteira da Orientação Normativa AGU nº 67 ^[1] e dos arts. 1º e 3º, inciso VIII, do Decreto nº 10.024, de 2019 ^[2], que não há, em tese, empecilho jurídico para adoção da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para contratação de serviços de engenharia, incluindo serviços de natureza consultiva, como a elaboração de projetos executivos, desde que sejam caracterizados como serviços de natureza comum pelo setor técnico competente, na forma da Orientação Normativa AGU nº 54 ^[3], excluindo-se, evidentemente, os serviços que porventura possuam natureza especial, de que cuida o art. 3º, inciso III, e art. 4º, inciso III, do Decreto nº 10.024, de 2019 ^[4].

3. Consolide-se, ainda, que, se devidamente caracterizado no caso concreto algum dos quatro incisos do art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013 ^[5], também não há óbice jurídico para a contratação de serviços de engenharia, incluindo a elaboração de projetos, mediante emprego da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com sistema de registro de preços.

4. Em tese, portanto, eventual exigência de habilitação técnica específica para a regular execução do objeto não deve, *per se*, afastar a possibilidade jurídica de adoção da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, e a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços comuns de engenharia, incluindo serviços de natureza consultiva, uma vez que apenas o exame do caso concreto poderá revelar a natureza (comum ou não) do objeto a ser licitado e a incidência na hipótese de algum dos incisos do art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013.

5. Destaque-se, por oportuno, e em estrita observância da Orientação Normativa AGU nº 54, que é atribuição do setor técnico caracterizar o bem ou serviço como comum para os fins da aplicação da Lei nº 10.520, de 2002, sem prejuízo da possibilidade de que seja alertado pelos órgãos consultivos de execução desta Advocacia-Geral da União acerca da existência de jurisprudência consolidada em sentido contrário ao enquadramento realizado.

6. Considerando o registro nestes autos de que o entendimento ora fixado pode estar em conflito com "cartilha" da Controladoria-Geral da União, conforme relatado no parágrafo 13 do Parecer ora acolhido (ver também parágrafo 17 do r. Parecer nº 133/2018/ALOB/CJU-SE/CGU/AGU - seq. 1), sugere-se que a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União avalie a possibilidade de recomendar a alteração ou revisão de orientação técnica porventura existente no âmbito da Pasta em sentido contrário ao da exegese do Parecer ora acolhido, uma vez que, em abstrato, não é juridicamente admissível excluir a possibilidade de adoção da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para a contratação de serviços de engenharia consultiva que sejam caracterizados como comuns, uma vez que "*Afirmar que algo exige, a priori, soluções específicas e tecnicamente complexas e, ainda, que estas não podem ser definidas a partir de especificações usuais de mercado, carecendo de capacidade técnica, não é suficiente para afastar previamente determinados serviços do conceito de "serviços comuns". Portanto, é possível a aplicação da modalidade pregão para licitação de um objeto identificado como serviço de engenharia, desde que este serviço de engenharia seja caracterizável como "serviço comum"*" (parágrafo 26 do Parecer nº 52/2019/DECOR/CGU/AGU).

7. Caso acolhido, restitua-se o feito à Consultoria Jurídica da União no Estado de Sergipe, cientificando-se a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, as Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no município de São José dos Campos, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, a Secretaria-Geral de Consultoria, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e a Procuradoria-Geral Federal.

8. Recomenda-se, por fim, que o DEINF/CGU e o apoio administrativo do DECOR/CGU promovam o registro da parcial superação do Parecer nº 75/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo

Brasília, 21 de julho de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00450000022201990 e da chave de acesso fa0522eb

Notas

1. [^] **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 67, DE 29 DE MAIO DE 2020 O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00688.000717/2019-98, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: **NÃO HÁ ÓBICE JURÍDICO PARA ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO PARA CONTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA CASO O OBJETO SEJA TECNICAMENTE CARACTERIZADO COMO SERVIÇO DE NATUREZA COMUM, NA FORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI Nº 10.520, DE 2002.** Referência: Parecer nº 51/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 75/2010/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Orientação Normativa AGU nº 54; art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002; art. 1º e 3º, inciso VIII, do Decreto nº 10.024, de 2019.**
2. [^] **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. (...) 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; (...)**
3. [^] **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 " 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." REFERÊNCIA: Art. 1º, Lei 10.520, de 2002; art. 50, §1º, Lei nº 9.784, de 1999. Art. 6º, inc. XI, e art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666, de 1993; Lei nº 5.194, de 1966.**
4. [^] **Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado; III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II; (...) Art. 4º O pregão, na forma eletrônica, não se aplica a: I - contratações de obras; II - locações imobiliárias e alienações; e III - bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º.**
5. [^] **Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 462735604 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 21-07-2020 11:43. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00663/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 00450.000022/2019-90

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE SERGIPE - CJU-SE

ASSUNTO: SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 469/2020/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 501/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 52/2019/DECOR/CGU/AGU.
2. Restitua-se o feito ao DECOR/CGU para providências subsequentes.

Brasília, 22 de julho de 2020.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00450000022201990 e da chave de acesso fa0522eb

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465127736 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 22-07-2020 19:50. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
