



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

PARECER Nº 00019/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.001935/2023-26

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO E OUTROS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. LEI Nº 14.133, DE 2021. MODALIDADE LICITATÓRIA E CRITÉRIO DE JULGAMENTO APLICÁVEL. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL.

1. Procedimento de uniformização no que diz respeito à definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento para aquisição de serviços de engenharia consultiva.
2. No regime da Lei nº 14.133, de 2021, os serviços de engenharia consultiva (art. 6º, inciso XVIII, alíneas “a”, “d” e “h”) são taxativamente considerados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, não sendo possível ao agente ou área técnica classificá-los como serviços comuns de engenharia.
3. Desse modo, resta afastada a possibilidade de utilização do Pregão para contratação de tais serviços, conforme teor do art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo necessária a utilização da Concorrência, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação.
4. Como regra geral, deve ser utilizado o critério de julgamento por técnica e preço para contratação dos serviços de engenharia consultiva. Não obstante, quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração, é admissível a adoção do critério de julgamento por menor preço.
5. Caso o valor estimado da contratação seja superior ao previsto no art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, os serviços de engenharia consultiva devem ser obrigatoriamente licitados por meio de Concorrência com o critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica, não havendo possibilidade da utilização do menor preço.

Senhores membros da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de apresentação de subsídios feita pelo Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI), da Consultoria-Geral da União, no que diz respeito a **definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento para aquisição de serviços de engenharia consultiva**.

2. Inicialmente, por meio da NOTA n. 00082/2024/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU (seq. 3), a então Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Obras e Serviços de Engenharia havia firmado o seguinte entendimento a respeito do tema:

24. Diante do exposto, conclui-se que:

- a) A solução sempre foi e continua sendo a qualificação técnica e motivada da natureza dos serviços de engenharia consultiva como comuns ou não no caso concreto, nos termos da Orientação Normativa AGU 54, de 2014.

b) Sendo comum, utiliza-se obrigatoriamente o pregão e o critério de julgamento será sempre o menor preço ou maior percentual de desconto.

d) Sendo não comum ou especial, não se pode utilizar o pregão, mas outras modalidades, como a concorrência, sendo que o critério de julgamento poderá ser, dentre outros, o menor preço ou maior percentual de desconto, exceto se o valor superar R\$ 359.436,08, quando a melhor técnica ou técnica e preço serão obrigatórias.

3. Posteriormente, por meio da **NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU** (seq. 4) e da **NOTA n. 00056/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU** (seq. 5), a Coordenação-Geral Jurídica de Obras e Serviços de Engenharia nos Estados assim se manifestou:

NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 4)

41. À vista de todo o exposto, reforçando a competência da Consultoria Jurídica para fixar a interpretação das leis, opinamos que a conclusão do Acórdão nº 2.381/2024 - Plenário do TCU deve ser aplicada em consonância com a lógica sistemática da Lei nº 14.133/2021, conforme inclusive defendido no voto do relator Ministro Sherman Cavalcanti:

1. O serviço de engenharia consultiva caracterizado como "predominantemente intelectual" segue a determinação dos arts. 36 e 37 da Lei nº 14.133/2021: o critério de julgamento da técnica e preço deve ser preferencialmente empregado - e torna-se obrigatório quando o valor estimado for superior ao limite legal;
2. Porém, o serviço de engenharia consultiva classificado pelo setor técnico como "comum", em razão de suas características específicas de execução, perde a natureza "predominantemente intelectual" e deve ser obrigatoriamente licitado por pregão pelo critério de julgamento do menor preço;

NOTA n. 00056/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 5)

1. Na NOTA n. 00082/2024/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, de 06/05/2024, Seq 3, por questionamentos diante da redação do artigo 37, §2º, da Lei 14.133/2021, foi reafirmado que, em suma, a qualificação técnica e motivada da natureza dos serviços de **engenharia consultiva** (artigo 13, I e IV, e artigo 6º, XVIII, 'a' e 'd') como comuns ou não, forte na ON 54/2014 da AGU, continua determinando a modalidade licitatória.

2. A redação do artigo 46 da Lei 8.666/1993 era semelhante e nem por isso havia essa discussão.

3. O julgamento considerando a técnica somente é cabível para serviços não comuns, que não serão licitados em pregão.

Diante dos Acórdãos 2.381/2024, 2.619/2024 e 323/2025 do TCU, foi aberta tarefa (id 248616822 e 252862810) para avaliação de possível revisão de entendimento.

5. Todavia, a **NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU**, que vai aprovada, não vislumbrou motivos para a revisão, destacando, inclusive, a divergência no âmbito do próprio TCU.

6. Considerando que desde a Portaria 152, de 30/10/2024, da AGU (posterior à definição do presente assunto), a então e-CJU, hoje Coordenação-geral Jurídica de Obras e Serviços de Engenharia nos Estados (CGEN-EST), faz parte da respectiva Diretoria, com atuação nacional (Brasília e Estados), **encaminho a demanda para apreciação do Sr. Diretor, nos termos do artigo 20, IV e V, da citada Portaria.**

4. Por sua vez, o Diretor de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do **DESPACHO n. 00048/2025/DIENG/SCGP/CGU/AGU** (seq. 11), aprovou parcialmente **NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU** e da **NOTA n. 00056/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU**, além de recomendar o envio da matéria para uniformização:

20. Portanto, deixa-se, nesta manifestação, de acolher o entendimento fixado nos itens nºs 14, 20 e 21.2 da NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU, devidamente ratificado na NOTA n. 00056/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU, nos termos das fundamentações apresentadas, sobretudo, nos itens 8 a 18 do presente Despacho, de forma a propor a fixação dos seguintes entendimentos: a) o rol de serviços listados nas alíneas "a" a "h" do inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/2021 foram presumidamente enquadrados pelo Legislador como "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", de modo a, em regra, afastar a sua possibilidade de contratação por pregão, nos termos da primeira parte do parágrafo único

do art. 29 da referida norma; **b)** nas contratações dos serviços listados no art. 6º, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021, quando o dispêndio estimado da contratação for inferior a R\$ 376.353,48, deve-se ter em mente que, nos termos do inciso I do § 1º do art. 36 da citada Lei, o *"critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado"*, notadamente quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração; e **c)** apesar de se admitir a utilização justificada do critério de julgamento de menor preço ou maior desconto para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em especial aqueles elencados no inciso XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/21, quando o dispêndio estimado da contratação for inferior a R\$ 376.353,48, o entendimento fixado, de forma incidental, no âmbito do Tribunal de Contas da União fora no sentido da necessidade de realização nesses casos de licitação na modalidade concorrência, nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII c/c primeira parte do parágrafo único do art. 29, ambos da referida Lei de Licitações, conforme Acórdão nº 2381/2024 – TCU–Plenário, já objeto posteriores ratificações no âmbito da Corte de Contas, como por exemplo no Acórdão nº 2619/2024-TCU-Plenário, bem como no Acórdão nº 323/2025-TCU-Plenário.

21. Além disso, conforme já frisado no item nº 3 do presente Despacho, reitera-se que os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a” (estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos), “d” (fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços) e “h” (controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente, bem como os respectivos serviços de engenharia a eles correlatos) do inciso XVIII do caput do art. 6º da Lei nº 14.133/21, cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 376.353,48 (valor atualizado pelo Decreto 12.343/2024), devem as contratações serem realizadas por concorrência, utilizando-se, obrigatoriamente, o critério de julgamento de melhor técnica ou melhor técnica e preço, na proporção de 70% de valoração da proposta técnica, em obediência ao disposto no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021.

22. Por fim, tratando-se de matéria relevante e de conteúdo transversal entre as Diretorias da SCGP/CGU, propõe-se o encaminhamento da NOTA JURÍDICA n. 00001/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 4), da NOTA n. 00056/2025/CGEN-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 5), bem como do presente Despacho (para a adequada compreensão do tema, foram ainda juntados aos autos os documentos de seqs. 6/10) à apreciação do d. Subconsultor-Geral da União, com fulcro no art. 19, incisos II, IV e V, da Portaria Normativa AGU nº 152, de 2024. Ato contínuo, recomenda-se que o tema seja encaminhado ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos para fins de análise quanto à viabilidade de se proferir manifestação jurídica de uniformização sobre os aspectos tratados nos autos do presente processo, conforme competências previstas no art. 39, incisos I e III, do Decreto nº 11.328/23.

5. O Subconsultor-Geral da União de Gestão Pública seguiu o entendimento aprovado pelo Diretor de Obras e Serviços de Engenharia e submeteu o pedido de uniformização à CONUNI, conforme **DESPACHO n. 00114/2025/GAB/SCGP/CGU/AGU** (seq. 12).

6. Por meio da **NOTA N.º 115/2025/CONUNI/CGU/AGU** (Seq. 17), aprovada pelo **DESPACHO N.º 00398/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU** (seq. 18), a CONUNI admitiu o pedido de uniformização de jurisprudência administrativa em razão da presença de relevância e transversalidade do tema, sendo solicitada a apresentação de subsídios a esta Câmara Nacional.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. A engenharia consultiva trata-se de um ramo da engenharia que se dedica à consultoria e ao planejamento técnico em projetos de construção e infraestrutura, englobando atividades como elaboração de estudos de viabilidade, de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos e a própria fiscalização e supervisão da execução de obras e serviços de engenharia.

9. Desde o regime da Lei nº 8.666, de 1993, tais serviços eram enquadrados como serviços técnicos profissionais especializados, exigindo, **preferencialmente**, que fossem contratados mediante concurso, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação.

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se **serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

(...)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

(...)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

(...)

10. No entanto, a própria lei previa que, quando fosse o caso de serviços de natureza **predominantemente intelectual**, tais serviços podiam ser contratados por meio de licitação dos tipos melhor técnica ou técnica e preço:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para **serviços 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, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.

11. O art. 46 determinava que os tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço poderiam ser utilizados **exclusivamente** para a contratação desses serviços – ressalvado o cabimento de licitação por “técnica e preço” para a contratação de bens e serviços de informática, nos termos do art. 45, § 4º, da Lei 8.666/1993.

12. As expressões “preferencialmente” e “exclusivamente” indicavam que não havia obrigatoriedade de adoção desses critérios para licitar tais serviços.

13. Desse modo, o entendimento administrativo era no sentido de que os serviços de engenharia consultiva poderiam ser enquadrados como “serviços comuns de engenharia”, desde que possuíssem padrões de desempenho e qualidade que pudessem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado, o que possibilitava que fossem licitados por meio de pregão por menor preço.

14. Convém demonstrar o entendimento do Tribunal de Contas da União que até então prevalecia:

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente pedido de reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), para, no mérito, dar-lhe provimento parcial a fim de alterar o subitem 9.2.3 do Acórdão 1947/2008-TCU-Plenário, de modo que passe a ter a seguinte redação:

“9.2.3. para contratação de serviços de supervisão e consultoria, realize a licitação na modalidade pregão, especificando detalhadamente os serviços que a empresa de supervisão ou de consultoria deverá prestar, ressalvando as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como ‘serviços comuns’, caso em que deverá ser justificada, dos pontos de vista técnico e jurídico, nos autos do processo de licitação, a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória que não o pregão;”

ACÓRDÃO 2932/2011 - PLENÁRIO

15. Frise que a Orientação Normativa AGU nº 54/2014 estipulou a competência da área técnica para classificar o serviço de engenharia como de natureza comum:

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.

16. Nessa linha de entendimento, veja-se também o entendimento do então Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União, por meio do **PARECER n. 00052/2019/DECOR/CGU/AGU** (NUP: 00450.000022/2019-90 - seq: 7):

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.

17. Não obstante tais considerações, o regime da Lei nº 14.133, de 2021, parece ter inovado substancialmente na matéria.

18. Ao tratar dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos quais se incluem os serviços de engenharia consultiva, a nova lei, mais uma vez, deixou de apresentar uma definição conceitual, limitando-se a elencar as hipóteses de serviços que podem ser enquadrados nessa categoria:

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

(...)

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

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

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;

d) **fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;**

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) **controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;**

19. Lei nº 14.133, de 2021, diferentemente da sua antecessora, não estabeleceu distinção entre os “serviços técnicos profissionais especializados” dos “serviços de natureza predominantemente intelectual”, de modo que **o rol do art. 6º, inciso XVIII, indica uma presunção absoluta de predominância do elemento intelectual em tais serviços, sendo vedado ao agente ou área técnica classificá-los como serviços “comuns”.**

20. Verifica-se que a lei estabeleceu uma distinção inequívoca entre os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos quais se incluem os serviços de engenharia consultiva, e os demais serviços de engenharia, que podem ser enquadrados como serviços “comuns”, passíveis de contratação por meio de Pregão, desde que se enquadrem no art. 6º, *caput*, inciso XXI, alínea “a”, da NLLC.

21. Somente estes últimos, conforme dispõe o art. 29º, parágrafo único, podem ser licitados nessa modalidade, devendo, portanto, a Concorrência ser adotada nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual:

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.

22. Nesse mesmo sentido, a lei estabelece a adoção **preferencial** do julgamento por técnica e preço para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

(...)

IV - obras e serviços especiais de engenharia;

(...)

23. Desse modo, a *contrario sensu*, apenas será admissível a adoção do critério de julgamento por menor preço quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas **não** forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

24. Em outras palavras, quando for possível à Administração assegurar a obtenção de resultados satisfatórios apenas mediante a fixação de requisitos mínimos de desempenho, qualidade e capacidade técnica, revela-se desnecessária a adoção do critério de julgamento técnico.

25. Nesses casos, a competição pode se dar exclusivamente com base em critérios objetivos de preço, uma vez que a complexidade e a natureza da contratação não demandam avaliação qualitativa mais aprofundada das propostas, sendo plenamente suficiente a verificação do atendimento às especificações previamente estabelecidas no edital.

26. Por sua vez, no caso de contratações previstas nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do *caput* do art. 6º (engenharia consultiva) cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 376.353,48 (trezentos e setenta e seis mil trezentos e cinquenta e três reais e quarenta e oito centavos)^[1], há a previsão da obrigatoriedade do julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica, *in verbis*:

Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

(...)

§ 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.”

27. A proteção jurídica diferenciada conferida nessas situações decorre de suas características específicas. As atividades de engenharia consultiva desempenham papel essencial no planejamento e na execução de obras públicas. Falhas ou deficiências nesses projetos recorrentemente geram sérios entraves na fase de execução contratual, ocasionando prejuízos muito maiores do que a economia obtida com uma contratação aparentemente mais barata.

28. Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 2021, prevê que, nos casos dos serviços indicados nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do *caput* do art. 6º, a superação de determinado valor estimado para a contratação faz presumir a complexidade técnica do objeto, ensejando a aplicação do critério de julgamento técnico em substituição ao exclusivamente econômico.

29. Recentemente, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2381/2024 - Plenário, Acórdão 2619/2024 - Plenário e Acórdão 323/2025 - Plenário), ao apreciar a matéria, concluiu no sentido de que seria irregular a contratação de serviços de engenharia consultiva que ultrapassem o valor previsto no art. 37, § 2º, através do menor preço.

30. No Acórdão 2381/2024 - Plenário^[2], o relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, inicialmente havia manifestado o entendimento de que os serviços dispostos no inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133, 2021 não devem ser

direta e automaticamente classificados como de natureza predominantemente intelectual, devendo ser realizada uma análise caso a caso, considerando a complexidade real e as características específicas do projeto, de modo a atrair ou não a regra do art. 37, § 2º:

26. Portanto, com base na revisão do posicionamento à peça 27, levando em consideração os argumentos do titular da segunda diretoria da AudContratações (peça 28) e da manifestação do MP junto ao TCU (peça 31), entende-se que os serviços dispostos no inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/2021 não devem ser direta e automaticamente classificados como de natureza predominantemente intelectual.

27. Quando houver indícios de tal predominância, é essencial que os órgãos justifiquem claramente a opção pelo critério 'menor preço' para contratações acima de R\$ 359.436,08 (valor atualizado pelo Decreto 11.871/2023) de objetos previstos nas alíneas 'a', 'd' e 'h' do inciso XVIII do caput do art. 6º da Lei 14.133/2021, quando, em regra, deveriam ser contratados por 'melhor técnica' ou 'técnica e preço', conforme art. 37, § 2º, da mesma lei".

31. Não obstante, o Ministro Benjamin Zymmler, ao apresentar voto divergente, consignou contrariedade à tese de flexibilização do art. 37, § 2º. O voto divergente entendeu que a regra prevista no art. 37, § 2º, traz uma presunção absoluta de complexidade do objeto em razão do valor da contratação, atraindo a necessidade de adotar-se o critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, lembrando que o dispositivo em questão, inclusive, foi objeto de veto presidencial, posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional:

Como se sabe, o art. 37, § 2º, da NLLC foi vetado pelo Presidente da República. As razões para tal estão elencadas abaixo:

"A propositura legislativa prevê a obrigatoriedade de julgamento por melhor técnica e técnica e preço nos 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).

Entretanto, e embora a boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, já que cabe ao gestor, analisando caso a caso, vocacionado no poder discricionário e com base na Lei, decidir, a depender do objeto a adoção do critério de julgamento.

Ademais, esta imposição, vinculada - critério de julgamento com base na melhor técnica ou técnica e preço -, não se mostra a mais adequada e fere o interesse público, tendo em vista que não se opera para todos os casos possíveis de contratação, ao contrário, poderá haver um descompasso entre a complexidade/rigor da forma de julgamento versus objeto de pouca complexidade que prescindem de valoração por técnica e preço" (Veto 13/2021) (grifou-se).

Quis o chefe do Poder Executivo que, discricionariamente, o gestor pudesse motivar, ainda que em contratações de projeto, fiscalização e ensaios técnicos (altamente especializados), o critério de julgamento que entendesse mais adequado. Existiriam casos em que a complexidade do objeto - nada obstante o seu valor - não compensaria a licitação por técnica e preço.

Essa visão não prevaleceu no Congresso Nacional após o trâmite final legislativo. O veto foi derrubado pelo Congresso Nacional e a lei foi promulgada, reincluindo o dispositivo no texto da Lei 14.133/2021 (publicado no DOU em 2/4/2021).

Entendo que o espaço interpretativo ao juiz, nesse histórico, seja reduzido, em face da vontade incontestada manifestada pelo Congresso Nacional. Caso prevalecesse a visão extensiva (ou permissiva) do uso relativo da técnica, nem sequer o art. 37, § 2º, precisaria existir. Seria, em algum termo, uma letra morta na lei ou com dispositivo com eficácia praticamente nula. Bastaria justificar, em qualquer caso, se a técnica merece ser tratada.

Fato é que, ao testemunhar tal trâmite, o legislador - afirmativamente, em derrubada de veto - entendeu que os serviços técnicos especializados previstos nas alíneas "a", "d" e "h" do inciso XVIII do art. 6º possuem, em regra e presumidamente, complexidade tal que exija a aferição da técnica, com discricionariedade restrita ao administrador público nesses casos.

O parlamento não entendeu conforme o poder executivo (que é, afinal, interpretação muito similar à conferida pelo relator, no corrente processo), em maioria absoluta dos seus membros. A vontade do legislador foi que em "serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual", em seus subtipos "estudos técnicos,

planejamentos, projetos básicos e projetos executivos", "fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços" e "controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso" fossem licitados pela melhor técnica ou técnica e preço.

A lógica - em verdade, uma presunção legal, **juris et de jure** - é que, para esses serviços (eminentemente os de engenharia), quanto maior o seu valor, maior seria também a sua complexidade e o desafio intelectual necessário para adimpli-lo. Essa indução é intuitivamente correta. Projetos e obras de supervisão pequenos (em áreas menores, com obras de porte e valor menor) podem ser licitados por menor preço, porque os produtos apresentados tendem a ser semelhantes. À medida em que o porte (e obviamente o valor do empreendimento; e do seu projeto e fiscalização) cresce, é muito natural que se elevem, igualmente, as demandas de capacidade da contratada, para além de um mínimo habilitatório.

32. Tal entendimento foi acolhido pelo relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que em seu voto consignou que:

Inobstante, apesar de entender que o interesse público idealmente exigiria proposta diversa, acompanho a conclusão de que, ao que tudo indica, a intenção do legislador foi mesmo de tornar o tipo "técnica e preço" a regra geral para a contratação dos serviços das alíneas 'a', 'd' e 'h' do inciso XVIII do *caput* art. 6º da Lei 14.133/2021 com valores superiores a R\$ 300 mil (valor atualizado para R\$ 359.436,08 pelo Decreto 11.871/2023), pelo que adiro à proposta apresentada pelo Ministro Benjamin Zymler.

A despeito de acolher o encaminhamento apresentado por S. Exa., entendo necessário deixar consignado que, a meu sentir, o estabelecimento da "técnica e preço" para tais objetos não irá levar necessariamente a melhores projetos.

Considero que a regra estabelecida no art. 37, §2º, da Lei 14.133/2021, associada à premissa de que são, invariavelmente, predominantemente intelectuais os serviços das alíneas 'a', 'd' e 'h' do inciso XVIII do *caput* art. 6º da Lei 14.133/2021, terá como consequência principal o aumento nos custos das contratações, sem necessariamente trazer melhor qualidade para os projetos.

Vislumbro que conferir caráter absoluto à multicitada regra levará a contratações por "técnica e preço" de objetos que, a rigor, não têm predominância intelectual (e que me parece ser a maior parte dos casos), situações em que não faria sentido valorar a questão "técnica" como parte do critério de julgamento das propostas. Para estes casos, a meu ver haveria um encarecimento nos projetos sem, no entanto, resultar em melhoria efetiva correspondente.

33. Em que pese as legítimas preocupações do Relator, no exercício da interpretação das normas jurídica, não é dado ao intérprete afastar-se da vontade do legislador (*mens legis*), sob pena de violar o princípio da legalidade e o postulado da separação dos Poderes.

34. Com efeito, a interpretação jurídica deve buscar extrair da norma o seu sentido legítimo, aquele que decorre da intenção manifestada pelo legislador no processo de sua elaboração. Assim, a atividade interpretativa não pode transformar-se em verdadeira criação normativa, o que configuraria indevida invasão da competência legislativa.

35. Como se pode constatar, a vontade do legislador demonstrada durante a criação da lei foi no sentido de restringir a discricionariedade do gestor em classificar os ditos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos quais se incluem os serviços de engenharia, como "serviços comuns", tendo em vista a presunção de predominância do elemento intelectual e complexidade técnica, de modo a afastar a adoção do pregão como modalidade licitatória e, no caso do art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, a obrigatoriedade da utilização do critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço.

3. CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, esta Câmara Nacional opina no sentido de que, no regime da Lei nº 14.133, de 2021, os serviços de engenharia consultiva (art. 6º, inciso XVIII, alíneas "a", "d" e "h") são taxativamente considerados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, não sendo possível ao agente ou área técnica classificá-los como serviços comuns de engenharia.

37. Desse modo, resta afastada a possibilidade de utilização do Pregão para contratação de tais serviços, conforme teor do art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo necessária a utilização da Concorrência, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação.

38. Como regra geral, deve ser utilizado o critério de julgamento por técnica e preço para contratação dos serviços de engenharia consultiva. Não obstante, quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas **não** forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração, é admissível a adoção do critério de julgamento por menor preço.

39. Caso o valor estimado da contratação seja superior ao previsto no art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, os serviços de engenharia consultiva devem ser obrigatoriamente licitados por meio de Concorrência com o critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica, não havendo possibilidade da utilização do critério de julgamento por menor preço.

Brasília, 13 de novembro de 2025.

Leandro Leite Rocha
Advogado da União
Relator

Ana Lúcia Soares Vasconcelos
Procuradora da Fazenda Nacional

Antônio David Guerra Rolim de Oliveira
Advogado da União

Antônio dos Santos Neto
Advogado da União

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado
Advogada da União

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

Fabício Lopes Oliveira
Procurador Federal

Fernando Ferreira Baltar Neto
Advogado da União

Flávio Garcia Cabral
Procurador da Fazenda Nacional

Karin Ruschel Lorenzoni
Advogada da União

Liana Antero de Melo
Advogada da União

Michelle Marry Marques da Silva
Advogada da União
Coordenadora da CNLCA

Rafael Schaefer Comparin
Advogado da União

Thyago de Pieri Bertoldi
Advogado da União

Yasmin de Moura Dias
Advogada da União



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001935202326 e da chave de acesso 8470b7ae

Notas:

1. Valor atualizado pelo Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024.
2. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2381/2024/Plen%C3%A1rio>



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-11-2025 08:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-11-2025 15:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-11-2025 15:10. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-11-2025 14:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-11-2025 13:49. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-11-2025 11:16. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-11-2025 17:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-11-2025 18:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-11-2025 14:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-11-2025 14:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-11-2025 09:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3141948549 e chave de acesso a7aa24d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-12-2025 22:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.