

DECISÃO ADMINISTRATIVA

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO REFERENTE AO OFÍCIO Nº 0454/2022-FIS-CAU/RS

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO 06/2022 – Processo Administrativo n.º 045/2022

OBJETO: Contratação de empresa especializada para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia, incluindo todas as peças técnicas pertinentes, com nível de precisão adequada para realização da reforma do sexto pavimento do prédio da Rua Bernardo Pires, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

IMPUGNANTE: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS),

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS), contra os termos do edital Pregão Eletrônico nº 06/2022, do tipo menor preço global, visando para contratação de empresa elaboração de projetos de arquitetura e engenharia, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

II. DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 20 de maio de 2020, atendendo ao preconizado à legislação e o edital de licitação.

III. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS),apresentou impugnação ao Edital, pelas razões abaixo sucintamente descritas:

A impugnante insurge-se contra a escolha da Administração pela modalidade de licitação PREGÃO ELETRÔNICO, com critério de julgamento pelo “menor preço”, alegando que tal modalidade para a contratação pretendida fere os princípios legais no que concerne à natureza do serviço, o qual, segundo seu entendimento, se trata de serviço de natureza intelectual, para o qual a Lei nº 8.666/1993 prescreve outras modalidades de licitação e outros critérios de seleção.

Sustenta, em suma, que o objeto da contratação caracteriza serviço especializado, não podendo ser admitido como serviço comum. Ao final, sob o entendimento de que o objeto deste processo licitatório não se trata de serviço comum, solicita a adequação da modalidade licitatória.

IV. DO MÉRITO

Inicialmente, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de Pregão Eletrônico nº 06/2022 foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, não carecendo de revisão, conforme será demonstrado a seguir.

Vejamos o que dispõe a Lei nº 10.520/2002, quanto a utilização da modalidade de Pregão:

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. (grifamos)**

Nota-se que, conforme definido pelo parágrafo único, do artigo 1º, da referida Lei, a modalidade de licitação denominada pregão foi instituída para aquisição de bens e serviços comuns. O termo “comum” pode ser compreendido como objeto de natureza simples, cuja descrição e detalhamento não guardem a complexidade, ou, mesmo, dificuldade de identificação que via de regra, impediria a contratação na modalidade Pregão. Segundo leciona Joel de Menezes Niebuhr:

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 características usuais do 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 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 em prejuízos ao interesse público. (Pregão presencial e eletrônico. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 438)

A Lei, portanto, não excluiu da modalidade Pregão a contratação de serviços de engenharia, desde que os mesmos sejam considerados comuns. Em se tratando de serviços de engenharia comuns, no entendimento do Tribunal de Conta da União, admite-se o Pregão. Nesse sentido, a Súmula nº 257, de 28 de abril de 2010, dispõe que **"o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002"**. Veja-se o voto do Relator, Min. José Múcio Monteiro, no Acórdão nº 841/2010-P, o qual aprovou o projeto da supracita Súmula:

2. Observo que o entendimento desta Corte sobre o assunto está consolidado e tem por base legal o art. 1º da mencionada lei, o qual dispõe que:

"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."



3. Assim, na linha do entendimento do Tribunal, **uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas. (grifamos)**

4. Em consonância com os pareceres emitidos nos autos, considero que a redação a ser conferida à referida súmula é pertinente, porquanto contém dispositivo claro, conciso e, ademais, com alusão direta ao seu intrínseco fundamento legal.

5. Assim, entendo oportuno e conveniente que seja resumido em verbete o **entendimento já consolidado por esta Corte de Contas quanto à possibilidade do uso de pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia**, tema recorrente e de grande interesse que permitirá orientação para os gestores e ordenadores de despesa, bem como para o corpo técnico do TCU. (grifamos)

Não obstante o entendimento firmado na jurisprudência da Egrégia Corte de Contas, o Decreto nº 10.024/2019, editado em substituição ao Decreto nº 5.450/2005, o qual regulamenta a modalidade de Pregão, na forma eletrônica, cristalizou a possibilidade de sua utilização para a aquisição serviços comuns de engenharia.

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

A regra que vigora atualmente é a utilização obrigatória do Pregão Eletrônico quando se tratar de licitação para aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. O inciso II do art. 3º do novo Decreto repetiu o enunciado da Lei nº 10.520/2002 e fixou que “bens e serviços comuns” são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado.

Além disso, o Decreto estabeleceu que “bens e serviços especiais” são aqueles bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns (inciso III) e, ainda, fixou a definição de “serviço comum de engenharia” como sendo a 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 (inciso VIII).

Por derradeiro, o § 2º do Art. 3º do normativo definiu que os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput (serviços comuns), serão licitados por pregão, na forma eletrônica.

Destarte, nota-se que o Decreto 10.024/2019 detalhou as variadas possibilidades de classificação do tipo de serviço demandando, propiciando, inclusive a licitação por Pregão de serviços de natureza intelectual, que possam ser encaixados na definição de serviços comuns. Assim, para que um

projeto de engenharia seja contratado pela modalidade pregão, exige-se a demonstração de que, mesmo se tratando de serviço de natureza intelectual, a seleção da melhor proposta pode ocorrer pelo tipo menor preço.

No Acórdão nº 1.039/2010, o Plenário do TCU, ao analisar a utilização do pregão previamente à contratação do serviço de elaboração do estudo de impacto ambiental, entendeu pertinente a adoção dessa modalidade, desde que satisfeitos alguns pressupostos. Segundo o Ministro Relator, *“independentemente de se tratar ou não de serviço de engenharia complexo, conforme alegado pela representante, o objeto do certame em análise se incluiria no grupo de serviços considerados comuns, requisito necessário para a contratação via pregão. Isto, porque **não é o grau de complexidade do objeto ou a área do conhecimento necessário para produzi-lo, que define se um bem ou um serviço pode ou não ser considerado comum**. Para isto, necessário sim haver a possibilidade de que, uma vez descrito, o objeto seja identificável pelos potenciais prestadores do serviço e pelo contratante, e, ainda, que este seja ofertado no mercado com características que não variem muito conforme o fornecedor.” (grifamos)*

Sob esse enfoque, relativamente ao certame visando à elaboração de projetos de arquitetura e engenharia, parece possível cogitar como regra geral a modalidade pregão sempre que se revelar viável a definição de critérios objetivos para a escolha da proposta, com base nas especificações e nos métodos usualmente aplicáveis no mercado. Assim se for possível determinar o padrão de execução dos serviços, de modo que os possíveis interessados podem formular suas propostas em atenção às especificações padronizadas da Administração e, com isso, competir apenas com base no valor oferecido, então, será cabível o pregão, por ser considerado comum o objeto licitado.

Deste modo, os serviços comuns de engenharia podem ser contratados pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, de acordo com o Decreto nº 10.024/2019. Logo, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, que se aplica ao presente caso, quando for possível determinar no edital os serviços a serem contratados, podendo os interessados formular suas propostas, é possível a adoção da modalidade de pregão, admitindo-se o julgamento pelo menor preço.

Não cabe, portanto, a impugnante alegar que não há informações suficientes no edital para caracterizar a o objeto licitado como serviço de natureza comum, uma vez que o mesmo detalha de forma bastante clara e precisa em seu Termo de Referência os serviços a serem contratados, inclusive, determinando os elementos mínimos de cada etapa, quantidades e prazos para execução dos serviços.

Cabe salientar que, ao contrário do que coloca a impugnante, o objeto descrito no Edital não é predominantemente intelectual. Trata-se de projetos para reforma de edificação existente, de modo que toda a concepção arquitetônica já está elaborada e construída. O escopo é composto, em linhas gerais, por adaptações objetivamente definidas pelas especificações técnicas que constam no Edital com o intuito de converter sexto pavimento do prédio da Diretoria do CREMERS, onde anteriormente havia um salão de eventos, em um ambiente de escritório, com salas de reuniões e

estações de trabalho, para a alocação de servidores de setores da área operacional de fiscalização e de apoio administrativo.

A maior parte do escopo em arquitetura refere-se a detalhamento de layouts internos definidos preliminarmente de acordo com programa de necessidades. Portanto, o grau de subjetividade da parte do projeto concernente à disciplina de arquitetura é reduzido. O que predomina no projeto são as adaptações de instalações, que não são competência exclusiva de Arquitetura ou Urbanismo. Entram em cena as engenharias Civil, Elétrica e Mecânica, cada uma no seu campo de atuação, visto que incluem múltiplos sistemas: Instalações elétricas e lógicas, de climatização, para citar apenas alguns. Para tais disciplinas, os requisitos técnicos são absolutamente objetivos. Os projetos de instalações se pautam e estão limitados a condições de contorno compostas não só pelas especificações fornecidas pelo CREMERS e seu programa de necessidades, bem como por normas técnicas de projeto, dimensionamento e especificações que são, pela sua própria natureza, os padrões usuais do mercado por excelência; mas também principalmente pela própria edificação existente, cujas instalações se pretendem aproveitar o máximo possível.

Tais elementos conferem caráter de objetividade na adoção de soluções técnicas de projeto necessárias às adaptações do sexto pavimento do prédio para uso pelo CREMERS. Com o projeto subordinado às restrições impostas por esses condicionantes, qualquer caráter subjetivo torna-se secundário ou é até completamente eliminado pelas imposições das normas e do Edital. Deste modo, nenhum trabalho intelectual especial necessita ser empregado para desenvolver soluções diferentes daquelas já padronizadas pelo mercado. O serviço a ser contratado, não obstante seja sim de natureza intelectual, porquanto se constitua em projeto de arquitetura e engenharia, é condicionado e limitado às condições objetivas da instalação existente, diretrizes, critérios e especificações fornecidas pelo CREMERS e por seu programa de necessidades. Portanto, na ausência de elementos especiais que demandem a avaliação e seleção entre diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, o projeto que se pretende contratar enquadra-se no conceito de serviço comum de engenharia de acordo com o estabelecido no Decreto nº 10.024/2019, Art. 3º, inciso VIII, uma vez que os fatores condicionantes aqui descritos constituem justamente os padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos mediante especificações usuais de mercado.

Portanto, com fundamento na especificação técnica delineada, entendemos que o enquadramento da licitação na modalidade Pregão Eletrônico se afigura adequado, estando regular a licitação atacada. Em função dos fatos mencionados, não há que se falar em alteração da modalidade definida para a contratação pretendida, uma vez que, conforme a especificação técnica dos serviços descritas no instrumento convocatório, os serviços não necessitam de aferição técnica mais apurada, sendo usuais no mercado.



V. CONCLUSÕES OBJETIVAS

A partir das considerações acima, considerando ter sido possível fixar detalhadamente no edital as especificações dos métodos aplicáveis usualmente no mercado e suficientes para garantirem o adequado padrão de qualidade e de desempenho, de modo que os possíveis interessados podem formular suas propostas em atenção às especificações padronizadas da Administração e, com isso, competir apenas com base no valor oferecido, tem-se que o serviço em tela caracteriza-se como sendo comum e, assim, passível de adoção da modalidade Pregão, no caso, em sua forma eletrônica.

Diante de todo o exposto, deixo de acolher os argumentos lançados pelo impugnante e julgo IMPROCEDENTE a impugnação apresentada contra o edital, pelos motivos já mencionados.

Porto Alegre, 24 de maio de 2022.

Alfredo Rosa da Silva

Pregoeiro