



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



**PROCESSO Nº:** 1168229  
**NATUREZA:** DENÚNCIA  
**FASE PROCESSUAL:** ANÁLISE INICIAL  
**RELATOR:** CONS. EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI  
**ÓRGÃO/ENTIDADE:** CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BAIXA MOGIANA  
(CIMOG)  
**DATA DA AUTUAÇÃO:** 23/05/2024

## I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de denúncia, apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco), em face de supostas irregularidades cometidas no Pregão Eletrônico nº 003/2024, Processo Licitatório 006/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana (CIMOG), cujo objeto foi “Registro de Preços para contratação eventual, futura e parcelada de serviços de elaboração de projetos, estudos e orçamentos, bem como para prestação de serviços de assessoria técnica, administrativa, de supervisão e fiscalização nas áreas de engenharia e arquitetura, para atendimento das demandas dos municípios consorciados ao CIMOG”, no valor estimado de R\$13.535.553,57 (treze milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e três reais e cinquenta e sete centavos).

A denunciante alega, em síntese, que houve erro de caracterização do objeto, com consequente irregularidade na adoção do pregão; erro na adoção do julgamento do tipo menor preço; e irregularidade no uso do registro de preços. Assim, pleiteou à esta Corte a suspensão cautelar da licitação.

Recebida a denúncia e distribuídos os autos, o Conselheiro Relator determinou, à peça 18, a intimação do Presidente do CIMOG, Custódio Ribeiro Garcia, e do Presidente da Comissão de Contratação, José Augusto Madeira Machado, para apresentarem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, bem como para encaminharem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame.

Citados os responsáveis, estes apresentaram manifestação às peças 22 e 23, contendo esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, bem como link para a documentação do certame. Além, o Conselheiro Relator anexou informação acerca da abertura do certame às peças 26 e 27 (houve a abertura, mas com interrupção da sessão, de forma que não foi definido vencedor). Então, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) a qual, à peça 28, os encaminhou à esta Coordenadoria, dado, que os fatos denunciados se referem a competências de engenharia.

## **II – ANÁLISE INICIAL**

### **II.1 DA CATEGORIZAÇÃO IRREGULAR DO OBJETO, USO INDEVIDO DO PREGÃO, ADOÇÃO DE CRITÉRIO DE JULGAMENTO EQUIVOCADO E FALTA DE MOTIVAÇÃO PARA O USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

#### **II.1.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 1)**

A denunciante afirmou que, embora a Administração tenha caracterizado o serviço técnico como “especializado” no Estudo Técnico Preliminar, definiu os serviços como comuns e, assim, adotou o pregão na presente licitação.

Sobre isso, a denunciante indicou que o objeto da contratação, elaboração de projetos e fiscalização de obras, trata-se de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, na forma definida no Art. 6º, XVIII, a, d e h da Lei 14.133/21. Elaborando, argumentou que a Lei 14.133/21 prevê a existência de serviços comuns de engenharia, todavia, não seria o caso, dado o perfeito alinhamento do objeto com as alíneas anteriormente referidas.

Como consequência, defendeu que seria juridicamente impossível a adoção do pregão como modalidade licitatória, destacando o parágrafo único do Art. 29 da lei licitatória:

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.

Além disso, destacou que o Art. 37 define que serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual devem ser julgados pela sua técnica:

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)<sup>1</sup>, o julgamento será por:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”

Nesse sentido, apresentou jurisprudências do Tribunal de Contas da União e desta Corte que rechaçariam a adoção do pregão para a contratação de serviços técnicos especializados, notadamente aqueles de gestão e consultoria de engenharia.

Além disso, a denunciante relatou que apresentou impugnação administrativa frente ao presente edital. Neste procedimento, afirmou que a Administração negou provimento sob a alegação de que os serviços de fato seriam comuns, porém, segundo a denunciante, a decisão utilizou apenas alguns dos serviços para defender este ponto, deixando serviços complexos presentes no objeto de fora da argumentação.

Ainda, argumentou que os próprios documentos elaborados pela Administração reconhecem problemas licitatórios decorrentes de projetos ausentes ou mal elaborados, realidade que seria reproduzida pelo presente certame ao buscar a máxima economia, em detrimento da técnica. Assim, reforçou a opinião pela irregularidade da adoção do pregão com o julgamento pelo melhor preço em detrimento da adoção da concorrência com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço.

Por fim, sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), argumentou que o emprego do SRP deve ser visto como excepcional e não se coaduna com o princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/21. Isso porque, o procedimento serviria para a contratação de bens, serviços e obras que se caracterizam pela imprevisibilidade, seja no quantitativo, seja quando serão necessários.

---

<sup>1</sup> Valor atualizado para R\$ 359.436,08 pelo Decreto N° 11.871, de 29 de dezembro de 2023.



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Contudo, considerando que a regra é o planejamento, argumentou que o SRP não seria cabível quando não há imprevisibilidade. Assim, considerando que no caso concreto não haveria motivação para o requisito da imprevisibilidade, defendeu que o procedimento seria descabido.

## II.1.2 MANIFESTAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS (PEÇAS 22 E 23<sup>2</sup>)

Inicialmente, os agentes municipais indicaram que o denunciante apresentou impugnação ao edital do Pregão 003/2024 e que, embora o pedido não tenha sido acatado, as nomenclaturas do edital foram alteradas para esclarecer o entendimento equivocado da impugnante de que os serviços seriam especializados e de natureza intelectual.

Adentrando no cerne da questão, indicaram que o serviço comum de engenharia é aquele que tem por objeto “ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis com preservação das características originais dos bens” e que o pregão seria a modalidade obrigatória para aquisição de serviços comuns, com critério de julgamento de menor preço ou maior desconto.

Assim, argumentaram que o texto original do edital pode ter utilizado algumas terminologias que poderiam subtender que os serviços desejados seriam especiais, mas, na realidade, são serviços comuns para atividades padronizadas no âmbito de municípios de pequeno porte que não possuem, em sua grande parte, mão-de-obra de profissional da engenharia ou arquitetura. Como exemplos, indicaram que o objeto são atividades corriqueiras e ordinárias da Administração Pública, tais como: confecção de projetos para obras padronizadas (UBS, escolas municipais, asfaltamento de vias, etc.) oriundas de convênios com o Governo Federal e Estadual, confecção de planilhas de obras, auxílio na medição de obras em andamento e outras atividades do dia a dia da Administração.

Defendendo a caracterização adotada, apresentaram jurisprudência indicando que a definição de serviço comum não guarda relação com complexidade ou responsabilidade técnica de profissões específicas, mas tão somente com a padronização do serviço e habitualidade do

---

<sup>2</sup> As manifestações apresentadas às peças 22 e 23 são idênticas, diferindo apenas no agente que a encaminhou à esta Corte.

mercado com seu fornecimento. Apresentaram, nesse contexto, trecho de entrevista com o ministro Benjamin Zymler do TCU na qual afirma ser perfeitamente possível haver um objeto “heterogêneo” e de alta “complexidade técnica” que seja comum, além de fornecer como exemplos de serviços de engenharia contratáveis por pregão o projeto de reforma de uma escola e o projeto de recapeamento asfáltico de um município.

Além disso, pontuaram que o enquadramento dos serviços do presente certame como comum foi objeto de estudo de profissional experiente da área de engenharia em licitações de obras e serviços de engenharia, inclusive tendo emitido Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente à elaboração da presente licitação.

Por fim, apresentaram diversas jurisprudências argumentando pela possibilidade do uso do pregão em serviços de engenharia comum, incluindo um caso sobre a possibilidade do uso do SRP, sendo esta a única manifestação dos responsáveis acerca da questão do registro de preços:

Sobre a aludido assunto, a Advocacia Geral da União – AGU, no parecer n. 00052/2019/DECOR/CGU/AGU, assim manifestou:

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.

50. Ante o exposto, conclui-se que:

a) 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 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;

(Grifamos)

## II.1.3 ANÁLISE

Antes de adentrar na análise técnica do presente apontamento, cabe esclarecer que, embora a denúncia tenha sido apresentada dividida em tópicos distintos, e o título deste apontamento deixe a entender que se tem quatro apontamentos diferentes aglomerados, os tópicos da caracterização do objeto, do uso do pregão, do SRP e do critério de julgamento são fortemente correlacionados no âmbito da Lei 14.133/21, especialmente no presente caso, como

se demonstrará ao longo desta análise. Sendo assim, entende-se que a análise de todos estes pontos deve ser feita conjuntamente, porquanto as questões afetas a cada assunto não podem ser desafetadas das demais.

No centro da presente questão, está a dúvida sobre a caracterização do objeto do presente certame como “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”. Isso porque, a Lei 14.133/21 estabelece diversos critérios específicos para a licitação de serviços destas características, inclusive vedação de uso do pregão (Art. 29, p.u.) e regras específicas relativas ao tipo da licitação (Art. 36, §1º, I e Art. 37, §2º), além de regras de qualificação técnica, dispensa e inexigibilidade que não se aplicam à presente discussão.

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<sup>3</sup>.

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;

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

(...)

---

<sup>3</sup> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

§ 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.”

Já em termos do que seriam os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o inciso XVIII do Art. 6º lista quais se encaixariam na definição:

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;

Consultando o edital em sua retificação mais recente, conforme link disponibilizado pelos responsáveis<sup>4</sup>, identificou-se que o objeto foi dividido em quatro lotes, quais sejam:

- 1. Serviços técnicos profissionais
  - 1.1 Engenheiros/arquiteto para elaboração de projetos, coordenação, fiscalização, laudos entre outros;
  - 1.2 Projetista para elaboração de projetos;
  - 1.3 Serviços administrativos;
  - 1.4 Engenheiro/arquiteto para supervisão de obras;
  - 1.5 Técnico de edificações para supervisão de obras;
- 2. Topografia, levantamentos, análises e reconhecimento de terrenos e solos

<sup>4</sup> Também disponível no website do consórcio <https://www.cimog.mg.gov.br/licitacao/prc-06-2024/38>

- 2.1 Topografia;
- 2.2 Laboratório;
- 2.3 Auxiliares de apoio;
- 2.4 Serviços de topografia;
- 2.5 Laudos técnicos;
- 2.6 Investigações geotécnicas;
- 3. Projetos de edificações, memoriais e orçamentos
  - 3.1 Projetos de edificações;
  - 3.2 Memoriais descritivos;
  - 3.3 Orçamentos;
- 4. Projetos de infraestrutura, memoriais e orçamentos
  - 4.1 Projetos de infraestrutura;
  - 4.2 Memoriais descritivos;
  - 4.3 Orçamentos;

Comparando os serviços demandados com a listagem de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual da Lei 14.133/21, nota-se que, de fato, existem sobreposições, sendo o lote 01 alinhado às alíneas “a” e “d”, o lote 02 à alínea “h” e os lotes 03 e 04 à alínea “a”.

Tratando o assunto sob uma perspectiva conceitual, um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual seria aquele que, além de depender de profissional com conhecimento técnico (como um engenheiro ou um arquiteto), possui níveis consideráveis de personalização e subjetividade.

Elaborando, ao se contratar um trabalho intelectual, o serviço desejado é aquele que decorre da mente do profissional. Ou seja, ao se contratar, por exemplo, um projeto de edificação, o projeto em si é apenas o produto final do trabalho, porquanto a atividade desenvolvida é a aplicação do intelecto e do conhecimento do profissional na criação daquele produto. Assim, os trabalhos intelectuais carregam com si a personalidade do seu elaborador. Voltando ao exemplo anterior, dois projetos de edificação propostos por dois profissionais para a mesma localidade e uso nunca serão idênticos, uma vez que cada profissional vai aplicar sua experiência, sua técnica e até mesmo suas preferências pessoais na confecção daquele projeto.

Por conta disso, nota-se que a proibição do uso do pregão contida no Art. 29, p.u. da Lei 14.133/21 trata-se de mera decorrência lógica do conceito de serviços técnicos especializados de



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



natureza predominantemente intelectual. Isso porque, o pregão é destinado aos serviços comuns, sendo estes os “objetivamente padronizáveis” (Art. 6º, XXI, a), enquanto os serviços predominantemente intelectuais são, por definição, não padronizáveis.

Tudo isso posto, a questão se complica ao se considerar que nem todo serviço de engenharia possui o mesmo escopo e a mesma complexidade. Nesse contexto, os responsáveis da Administração destacaram trecho de entrevista com o ministro Benjamin Zymler do TCU na qual se apresenta exemplo de projeto de reforma de uma escola como um objeto passível de contratação via pregão. Isso porque, segundo o ministro, este trabalho envolve meramente o levantamento do estado de componentes que necessitam ser substituídos ou refeitos e a elaboração de um memorial com a especificação dos serviços, de forma que não existe trabalho criativo ou intelectual em um projeto desta natureza.

De fato, como pontuado pelo ministro, existem serviços de engenharia que, embora se encontrem no bojo dos serviços intelectuais, apresentam grau de ordinariedade que permite se vislumbrar a definição de padrões objetivos de desempenho. Outro exemplo válido, neste sentido, é a elaboração de projetos de pavimentação viária, nos quais o objetivo é o atendimento a padrões de desempenho viário bem definidos em normas técnicas, restando pouco espaço para variações inseridas pelos projetistas.

Todavia, é importante destacar que a entrevista destacada pelos denunciados data de 28/07/2020, ou seja, sob a vigência das leis 8.666/93 e 10.520/02, e não da lei 14.133/21, que rege o presente certame.

Nesse contexto, os normativos que compunham a legislação prévia do sistema licitatório possuíam diversas lacunas em relação à contratação dos serviços de engenharia, especialmente no que diz respeito ao uso do pregão. Sendo assim, os Tribunais de Contas possuíram relevante papel na consolidação das aplicações da legislação, destacando-se, por exemplo, a súmula 257/2010 do TCU:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Nota-se que a Corte de Contas federal não alterou ou criou legislação a respeito da aplicação do pregão em serviços de engenharia, mas somente interpretou a aplicação da Lei



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



10.520/02. Tendo isso em mente, é importante destacar, também, que o conceito de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual não se trata de novidade trazida pela Lei 14.133/21, uma vez que já constava na Lei 8.666/93, inclusive com consequências semelhantes sobre os tipos de licitação que eram permitidos na contratação destes serviços:

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<sup>5</sup>. (Lei 8.666/93)

Isso posto, a nova lei refina consideravelmente o conceito, ao trazer definição expandida dos serviços predominantemente intelectuais no Art. 6º e a proibição expressa do uso do pregão no Art. 29. Destaca-se, também, que na legislação pretérita os serviços foram utilizados como meros delimitadores de possibilidades do uso das licitações "melhor técnica" e "técnica e preço", enquanto na lei atual a aplicação destes tipos foi expandida pelo Art. 36 e obrigada a certos casos pelo §2º do Art. 37.

De qualquer forma, vê-se que a questão posta segue sem solução. Isso porque, por um lado, a legislação vigente aparenta posicionar o objeto do presente pregão firmemente dentro dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, os quais não podem ser licitados via pregão. Por outro lado, a jurisprudência antiga aponta pela possibilidade de serviços como projetos (um dos itens centrais do presente objeto) serem licitados via pregão, isso sob a vigência de uma lei que já fixava a "elaboração de projetos" como serviços de natureza predominantemente intelectual, assim como feito pela nova lei (Art. 46, Lei 8.666/93 c/c Art. 6º, XVIII, Lei 14.133/21).

Sendo assim, vê-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos não foi capaz de solucionar plenamente as dúvidas sobre o uso do pregão em serviços de engenharia que decorriam da

---

<sup>5</sup> § 4o Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2o e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

legislação superada. Assim, novamente, os Tribunais de Contas são convidados a realizar a interpretação da legislação licitatória ao caso concreto.

Com isso em mente, a opinião desta Unidade Técnica é que o ponto focal da questão deve recair não sobre o que se manteve igual frente às leis anteriores, mas sobre o que foi introduzido como novidade pela Lei 14.133/21. Nesse sentido, merece especial destaque a proibição do parágrafo único do Art. 29 que, embora não seja uma novidade no sentido lógico da aplicação do pregão, recebeu um destaque na legislação que merece ser contemplado. Citando novamente o trecho:

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.

E destacando também a alínea “a” do inciso XXI do art. 6º supracitada:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Ou seja, o legislador entendeu ser importante destacar expressamente que o pregão não se aplica aos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como as obras e os serviços de engenharia, com exceção apenas dos serviços comuns. Esse destaque não causa estranhamento, uma vez que a discussão sobre a possibilidade do uso do pregão na engenharia é constante, tendo esta Unidade Técnica se pronunciado em centenas de casos específicos (alguns pela possibilidade, outros pela proibição).

No caso da contratação de serviços como projetos, supervisão e consultoria (objetos dos lotes 1, 3 e 4 da presente contratação) o entendimento, no geral, tem sido pela vedação do uso do pregão. Isso porque, conforme destacado pela própria Administração no Estudo Técnico Preliminar do edital, os projetos e a fiscalização das obras de engenharia são alguns dos pontos mais críticos na definição da qualidade das obras e dos serviços públicos no Brasil.

Nesse contexto, a definição de padrões objetivos de desempenho e qualidade, tarefa obrigatória na qualificação de um objeto como comum, é tarefa desafiadora quando se trata de serviços desta natureza. Tanto é que, como destacado pela denunciante, a Administração

meramente afirmou no item 3.8 do edital que os serviços são “objetivamente padronizáveis”, sem, contudo, definir qual seria esta padronização.

Assim, dado o desafio da questão, questiona-se a Administração: **quais seriam os padrões objetivos que se pretende utilizar para julgar a qualidade e o desempenho dos serviços de consultoria, fiscalização, supervisão e elaboração de projetos?**

Retomando a entrevista com o Ministro Benjamin Zymler referenciada pelos denunciados<sup>6</sup>, merece especial destaque um trecho que foi suprimido na manifestação apresentada à peça 22, essencial para entendimento da argumentação que estava sendo sustentada pelo ministro:

Outros projetos de engenharia, que exigem a concepção da obra, o estudo e desenvolvimento de soluções e a realização de atividades técnicas de alta complexidade intelectual podem ser enquadrados como um serviço “especial” de engenharia, na forma definida pelo art. 3º, inciso III, do Decreto 10.024/2019. Tais projetos se caracterizam por serem multidisciplinares e singulares.

Em geral, os serviços de engenharia consultiva que envolvem um maior esforço intelectual e criativo desaconselham sua contratação mediante licitações do tipo “menor preço”.

Nesse tipo de torneio são frequentemente observados mergulhos nos preços, de forma que o projeto provavelmente não será desenvolvido pela empresa mais qualificada e o contrato resultante poderá ser ajustado com preço inexequível para remunerar adequadamente um serviço de qualidade.

Pondero que nestes casos caberá ao gestor optar por outras modelagens possíveis para a contratação do projeto.

Vê-se que o ministro não argumentou pela permissão total do uso do pregão nem pela proibição total, mas pela existência de casos nos quais é cabível e outros, mais complexos, nos quais não é. Em realidade, toda a questão volta-se ao edital da contratação. É fato que o pregão pode ser utilizado quando o serviço tem padrões de desempenho e qualidade bem definíveis, porém estes padrões devem ser estabelecidos/esclarecidos no edital da contratação.

Voltando-se ao caso concreto, o edital informa que serão contratados projetos, supervisões de obra, fiscalização de obras e memoriais descritivos, mas de que tipo de obras? A elaboração de projeto de uma pequena unidade básica de saúde não pode ser colocada no mesmo conjunto que o projeto de um grande centro de saúde que atenda a diversos municípios, uma vez

<sup>6</sup> Disponível em <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/16583>

que se tratam de serviços vastamente diferentes, com necessidades de mão de obras e conhecimentos técnicos muito diferentes. Fornecendo mais um exemplo, a obra de recapeamento de uma pequena via urbana e a construção de uma ponte sobre um córrego, embora tratem-se ambos de obras viárias urbanas, apresentam padrões de desempenho totalmente distintos, de forma que também não se vê lógica em colocar ambas em um mesmo item de uma licitação.

Nesse contexto, os responsáveis indicaram que “as atividades a serem desempenhadas pelos profissionais da pessoa jurídica que sagrar-se vencedora da licitação são atividades corriqueiras e ordinárias da Administração Pública, tais como: confecção de projetos para obras padronizadas (UBS, escolas municipais, asfaltamento de vias, etc.)”, porém o item 5 do Termo de Referência expande consideravelmente o escopo da contratação ao prever, basicamente, todo tipo de obra que pode ser realizada por uma Administração Pública municipal.

Em verdade, a presente contratação representa uma tendência que tem se popularizado entre os consórcios municipais jurisdicionados desta Corte. De certa forma, a melhor maneira de descrever o objeto deste tipo de certame é a contratação de um “departamento municipal de obras sob demanda”. Ou seja, os municípios consorciados, ao invés de planejarem individualmente a execução de suas obras e serviços de engenharia, registram uma ata de preços que permitiria a elaboração de todo tipo de projeto e, quando o interesse ou a possibilidade econômica de realizar a obra se apresenta, acionam os serviços necessários na ata para criar o projeto, auxiliar na elaboração do edital e fiscalizar a execução do serviço.

O resultado deste procedimento é a deflagração de editais sem definições claras do objeto, fato que, no geral, é usado como justificativa para a utilização do Sistema de Registro de Preços neste tipo de contratação, mesclando indevidamente os conceitos de imprevisibilidade e de falta de planejamento urbano.

Voltando mais uma vez à Lei 14.133/21, o entendimento desta Unidade Técnica é que a definição e listagem dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual prevista no Art. 6º, XVIII busca, ou pelo menos se servirá à, evitar este tipo de contratação, uma vez que deixa pouca margem de interpretação quando define expressamente as atividades de planejamento e fiscalização, essenciais à execução de boas obras e serviços de engenharia, como serviços especializados e intelectuais:

- 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;

Sendo assim, **esta Unidade Técnica entende que os serviços previstos no presente edital, especialmente considerando que o TR inclui todo tipo de obra na pretensão de uso da ata resultante, se encaixam na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual do Art. 6º, XVIII.**

Como consequência disso, primeiramente tem-se a proibição do uso do pregão, conforme previsão expressa do Art. 29, parágrafo único. Assim, **entende-se procedente a denúncia em relação à definição incorreta do objeto e à irregularidade do uso do pregão no presente caso.**

Também, **entende-se procedente a denúncia em relação à irregularidade da contratação pelo tipo licitatório “menor preço”, uma vez que a previsão expressa no §2º do Art. 37 exige a ponderação da técnica como critério avaliativo das propostas<sup>7</sup>.**

Por fim, **entende-se também procedente a denúncia em relação a irregularidade de uso do Sistema de Registro de Preços.** Esta última conclusão decorre de dois quesitos do SRP previstos na Lei 14.133/21. Primeiramente, o inciso V do Art. 82 determina que o critério de julgamento das licitações de registro de preços deve ser o menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado. Sendo assim, por simples conclusão lógica, objetos que necessariamente devem ter a técnica como critério de julgamento (Art. 37, §2º) não podem ser contratados a partir do uso do SRP.

Além disso, o Art. 85, ao regular o uso do procedimento para a contratação de obras e serviços de engenharia, define:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

---

<sup>7</sup> A norma restringe a exigência aos serviços listados nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do Art. 6º, porém, como demonstrado, o objeto do presente edital recai justamente sobre as previsões destas alíneas.

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Vê-se que o uso do SRP tem como pré-requisito a existência de projetos padronizados, de forma que a contratação da elaboração de projetos não padronizados via SRP, como se pretendeu no presente caso, vai no sentido diametralmente oposto ao da proposição da legislação. Assim, novamente, conclui-se pela **impossibilidade do uso do SRP no presente caso**.

Portanto, por todo o exposto, **opina-se pela procedência total do presente apontamento, em todos os seus aspectos**.

#### II.1.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando as nuances do tema tratado no presente relatório e a novidade da aplicação da Lei 14.133/21, entende-se que não cabe tratar os agentes envolvidos no presente certame sob a ótica tradicional da responsabilização. Isso é, esta Unidade Técnica opina que, mesmo se entendendo pela irregularidade do certame, não deve ser aplicada responsabilização aos agentes, de forma que não se apresentou o quesito “culpabilidade” na lista que se segue.

Isso porque, em se tratando da aplicação de nova lei que altera o sistema legislativo vigente por mais de duas décadas, cabe ao Tribunal desempenhar seu papel pedagógico frente aos gestores. De qualquer forma, apenas para fins de determinações processuais, pontua-se os seguintes agentes como “responsabilizáveis”.

**Agente responsabilizável 1:** Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG.

**Conduta:** Assinar e se responsabilizar pelo edital da contratação.

**Nexo de causalidade:** A assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai em desconformidade ao princípio do planejamento previsto no Art. 5º da Lei 14.133/21.

**Agente responsabilizável 2:** José Augusto Madeira Machado, Presidente da Comissão de Contratação.

**Conduta:** Assinar e se responsabilizar pelo edital da contratação.

**Nexo de causalidade:** A assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai em desconformidade ao princípio do planejamento previsto no Art. 5º da Lei 14.133/21.

**Agente responsabilizável 3:** Denise Fátima Mariano dos Santos Souza, Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) associada à elaboração da documentação técnica do edital.

**Conduta:** Assinar e se responsabilizar pelo edital da contratação e pela ART associada.

**Nexo de causalidade:** A assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai em desconformidade ao princípio do planejamento previsto no Art. 5º da Lei 14.133/21. Por fim, a assinatura da ART associada ao edital coloca a agente pública como responsável pelos aspectos técnicos da contratação, inclusive em relação a definição do escopo do objeto, que levou a escolha da modalidade e do tipo licitatório inadequado.

### III – ANÁLISE DA SUSPENSÃO DO CERTAME

A decisão de suspensão do certame como medida cautelar, na forma como foi pleiteado pelo denunciante, envolve o preenchimento dos requisitos indispensáveis do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

O primeiro se refere à probabilidade de que uma decisão tardia possa resultar em graves danos ao interesse público. No caso específico do Pregão Eletrônico nº 003/2024, a sessão de abertura das propostas se iniciou no dia 11/06/2024, porém a sessão foi suspensa para realização de diligências as quais ainda não foram concluídas até a data de conclusão deste relatório<sup>8</sup>. Nesse

---

<sup>8</sup> Consultável em <https://app2.ammlicita.org.br/pesquisa/29026>

cenário, é iminente a conclusão do certame, restando preenchido o requisito de *periculum in mora* necessário para a atuação cautelar do Tribunal.

Quanto ao *fumus boni iuris*, que consiste na probabilidade de existência do direito invocado pela denunciante, entende esta Unidade Técnica que, de fato, houve violação da legislação que rege o procedimento licitatório em análise. Isso porque, conforme demonstrado, a regência licitatória da Lei 14.133/21 não comporta a realização de licitação para registro de preços de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, tampouco a licitação de tais serviços por pregão ou somente pelo menor preço da proposta.

Sendo assim, constatados os requisitos indispensáveis à determinação de providência cautelar, **opina-se pela concessão da medida.**

#### IV – CONCLUSÃO

Após a análise da denúncia apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco), esta Unidade Técnica conclui:

##### **Pela procedência do apontamento**

- Da categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocado e falta de motivação para o uso do sistema de registro de preços (II.1), sendo:
  - Incorreta a definição do objeto como comum, uma vez que os serviços previstos no presente edital se encaixam na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual do Art. 6º, XVIII da Lei 14.133/21;
  - Irregular o uso do pregão para licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme previsão expressa do Art. 29, parágrafo único;
  - Irregular o uso do tipo licitatório “menor preço”, dada a previsão expressa no §2º do Art. 37 da Lei 14.133/21;
  - Irregular o uso do Sistema de Registro de Preços dadas as previsões do inciso V do Art. 82 e do Art. 85 da Lei 14.133/21.

**Como responsabilizáveis<sup>9</sup> pelas irregularidades, foram apontados:**

- Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG.
- José Augusto Madeira Machado, Presidente da Comissão de Contratação.
- Denise Fátima Mariano dos Santos Souza, Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) associada à elaboração da documentação técnica do edital.

Por fim, esta Unidade Técnica opina pela concessão da medida cautelar pleiteada pela denunciante, uma vez que restaram configurados o *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

**V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A intimação dos responsáveis para, no prazo de até 5 (cinco) dias, comprovar a suspensão da licitação, sob pena de sanção nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (§ 2º do art. 118 do Regimento Interno do TCEMG, Resolução n. 24/2023);
- A citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 10 (dez) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 119 do Regimento Interno do TCEMG, Resolução n. 24/2023).

CFOSE, DFME, 08 de julho de 2024.

Pedro Augusto Ferraz de Melo Vieira

Analista de Controle Externo

TC-3268-6

---

<sup>9</sup> Vide item II.1.4