



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 530/2019**

Referência : Correio eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000075/2019-34.  
Assunto : Administrativo. Impacto da Resolução nº 1.116/2019 do Confea nas contratações por pregão.  
Interessado : Procuradoria Regional da República da 5ª Região – PE.

O Senhor Assessor Jurídico, de ordem do Excelentíssimo Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da República da 5ª Região – PE, solicita manifestação desta Auditoria Interna do Ministério Público da União sobre a possibilidade de continuar realizando pregão, para contratação de serviços comuns de engenharia, exigindo-se a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), do responsável técnico das empresas contratadas, tendo em vista a edição da Resolução nº 1.116/2019 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - Confea.

2. Em exame, preliminarmente, vale transcrever trechos do que dispõe a Resolução nº 1.116, de 26 de abril de 2019, editada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, bem como da Lei nº 10.520, de 2002:

**RESOLUÇÃO CONFEA Nº 1.116/2019**

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

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

(...)

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

(...)

**RESOLVE:**

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

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

**LEI Nº 10.520/2002**

*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. (Grifos nossos)*

3. Extrai-se da leitura das disposições transcritas que o normativo editado pelo Confea estabelece que as obras e os serviços de engenharia são serviços técnicos especializados, por serem objeto de soluções específicas e tecnicamente complexas, os quais exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, não podendo ser definidos a partir de especificações usuais de mercado.

4. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, órgão constitucionalmente responsável pelo controle externo da Administração Pública, tem-se manifestado pela possibilidade de serviços de engenharia serem considerados comuns, quando os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, mesmo que detenham características complexas de execução e que demandem acompanhamento de um responsável técnico, detentor de qualificação profissional específica.

5. Nesse sentido, vale transcrever trechos do voto condutor que deu origem ao Acórdão TCU nº 713/2019-Plenário, nos seguintes termos:

**ACÓRDÃO TCU Nº 713/2019 - PLENÁRIO**

**Voto**

*Trata-se de representação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) a respeito de*

possíveis irregularidades relacionadas ao Edital de Concorrência 1/2018 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O objeto da licitação é a contratação de **serviços técnicos especializados de engenharia consultiva de apoio às atividades de competência legal da ANTT quanto à supervisão dos trechos das rodovias federais outorgados à exploração da iniciativa privada.**

(...)

15. Em relação à modalidade de licitação, a principal questão reside em definir se os serviços previstos na Concorrência 1/2018 caracterizam-se ou não como serviços comuns, o que demandaria a utilização da modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, conforme dispõe o art. 1º da Lei 10.520/2002 c/c o art. 4º do Decreto 5.450/2005.

16. De início, quanto ao argumento da ANTT de que o pregão seria vedado para a contratação de serviços de engenharia, entendo, diferentemente, que é incontroversa a possibilidade de utilização desta modalidade licitatória nos casos em que se configurem como serviços comuns de engenharia, conforme entendimento já pacificado deste Tribunal por meio da **Súmula-TCU 257/2010: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002”**. A ANTT alega ainda que os serviços a serem executados são de natureza predominantemente intelectual, ressaltando que é exigida a anotação de responsabilidade técnica (ART) junto ao CREA. Sobre esse último aspecto, **não será a exigência de ART que definirá a escolha da modalidade de licitação, visto que todos os serviços de engenharia, sejam eles comuns ou não, demandam a anotação de responsabilidade técnica junto ao conselho profissional.**

17. Portanto, resta avaliar se, conforme argumenta a ANTT, os serviços objeto da Concorrência 1/2018 não podem ser caracterizados como comuns, por se tratarem de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

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

(...)

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

18. Primeiramente, há que se ter em mente que “bem ou serviço comum” deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado.

*Portanto, a noção de “comum” não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de “bem ou serviço comum”.*

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

*20. A interpretação acima se fundamenta na parte final do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, que faz menção expressa a “especificações usuais no mercado”. Ora, a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de “serviço comum”, mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum.*

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

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

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

*“21. De fato, já existe entendimento consolidado do TCU, há quase uma década, de que, via de regra, as atividades de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras ou serviços são considerados como ‘serviços comuns’, devendo ser, pois, contratados por meio de pregão.*

*22. Nesse sentido, cita-se o entendimento desta Corte no Acórdão 2.932/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator: Valmir Campelo), que determinou ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit):*

*‘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, ressaltando 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;’*

23. *O Tribunal já confirmou, em diversas oportunidades, o entendimento de que os serviços de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços, que a Lei 8.666/1993 define como ‘serviços técnicos profissionais especializados’ (art. 13, inciso IV), podem, via de regra, ser considerados ‘serviços comuns’:*

*‘São considerados serviços comuns, tornando viável a utilização do pregão para sua contratação, os serviços de gerenciamento de obras, desde que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado’ (Enunciado do Acórdão 3.395/2015-Plenário – Ministro-Relator: Benjamin Zymler)*

*‘É licita a utilização de pregão para contratação de serviço técnico de apoio à fiscalização de projetos executivos e de execução de obras de engenharia’ (Enunciado do Acórdão 2.899/2012-Plenário – Ministro-Relator: Raimundo Carreiro).*

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

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

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

6. Dessa forma, percebe-se da leitura dos trechos transcritos, que, segundo o TCU, é possível considerar um serviço técnico profissional especializado como serviço comum, incluindo serviços de engenharia, ainda que haja exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao respectivo conselho profissional.

7. Em face do exposto, somos de parecer pela permanência de utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 17 de junho de 2019.

MIRELE GOMES ROOS  
Técnica do MPU/Administração

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES  
Coordenador de Orientação de Atos  
de Gestão

De acordo.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.  
Encaminhe-se à PRR 5ª – PE e à SEAUD.  
Em 17/6/ 2019.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA  
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001320/2019 PARECER nº 530-2019**

.....  
Signatário(a): **MARA SANDRA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **17/06/2019 17:35:23**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SEBASTIAO GONCALVES DE AMORIM**

Data e Hora: **17/06/2019 18:13:16**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MIRELE GOMES ROOS**

Data e Hora: **18/06/2019 09:00:24**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **17/06/2019 18:15:17**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ED0BD95B.6A43CEAC.7F2DCDF7.43AB7838