



À Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL  
**EVERSON LUCIANO GERMINIANO DA SILVA**  
Pregoeiro CEL/SUPEL-RO  
Ilustríssima Senhor Pregoeiro

**PREGÃO ELETRÔNICO**  
Nº. 063/2020/CEL/SUPEL/RO

A empresa PORTO CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ: 07.087.243/0001-58  
Rua Joaquim Frazão de Araujo, nº 209 – Centro – Porto Grande – AP  
vem através deste, com fulcro no artigo 41, § 1º, da Lei 8.666/93, e nos  
termos do Edital ingressar com a presente:

### IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1 - Do Pregão em epígrafe a fim de corrigir vícios contidos no ato convocatório que comprometem a legalidade do procedimento licitatório em tela, nos termos e nas razões a seguir aduzidas.

### 2 - DO MÉRITO

Trata de PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 063/2020/CEL/SUPEL/RO cujo objeto é Contratação de empresa especializada em fornecimento completo (transporte, manuseio, instalação, montagem, automação e treinamento técnico para operação) de Estação Compacta de Tratamento de Esgotos - ECTE por processo anaeróbio seguido de processo aeróbio e decantação secundária, projetada para tratamento de esgoto sanitário em regime contínuo de 24 horas por dia, localizadas nas dependências de unidades prisionais do estado de Rondônia, que integra a Secretaria de Estado de Justiça – SEJUS/RO.

A Impugnante constatou que o Edital padece de vícios que comprometem a legalidade do procedimento licitatório, senão vejamos:

Dispõe o artigo 5º do Decreto nº 3.555/00 que a licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia.

Dois anos depois, a Lei nº 10.520/02 estabeleceu o cabimento da modalidade pregão somente para a contratação de bens e serviços comuns, definindo, em seu artigo 1º, que se consideram bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Observe-se que a Lei nº 10.520/02 não veda, expressamente, a contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão. Ela apenas impõe que o objeto da licitação seja bem ou serviço comum.

No tocante às obras de engenharia, depreende-se da leitura do texto legal não ser possível a sua contratação por meio de Pregão. Conforme previsto no art. 6º, IX, da Lei n.º 8.666/93, é necessária a definição completa e detalhada do objeto, com “nível de precisão adequado para caracterizar a obra” e “que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução” para que se possa realizar a sua contratação, bem como dos critérios de habilitação, requisitos para aceitação e recebimento do objeto. Tais requisitos demonstram não ter a obra de engenharia natureza comum, o que torna sua contratação incompatível com o escopo e a sistemática do Pregão.

Com relação aos serviços de engenharia, existe alguma controvérsia doutrinária acerca da viabilidade de aplicação do Pregão à sua contratação.

O Decreto nº 5.450/05, que regulamentou o pregão na forma eletrônica no âmbito federal, também estabeleceu que não se aplica esta modalidade para contratações de obras de engenharia, silenciando-se quanto aos serviços de engenharia. Quanto a esta proibição, há por parte da doutrina e, inclusive, do próprio Tribunal de Contas da União – TCU, manifestações que consideram que tal vedação não possui eficácia, porque não consta da lei que institui o Pregão. Ato regulamentar não poderia proibir o que por lei não o foi.

Entretanto, como dito, tanto a Lei nº 10.520/02 quanto o Decreto nº 5.450/05 não fazem menção expressa quanto à impossibilidade de contratação de serviços de engenharia pela modalidade Pregão. Logo, o que cabe discutir não é se o pregão poderá ser utilizado para contratação de serviço de engenharia, mas sim se o serviço de engenharia pode ser caracterizado como comum.

A Egrégia Corte de Contas da União já se manifestou neste sentido:

Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não excluiu previamente a utilização do Pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia. Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito e regram-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. Desse modo, as normas regulamentadoras que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. **O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação com bem ou serviço comum...** (Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de maio de 2005) (grifei).



Em Nota Técnica Informativa, o CONFEA/CREA esclarece que todo serviço de engenharia possui certo grau de complexidade que inviabiliza sua contratação por meio da licitação na modalidade pregão. Em Decisão Plenária (2467/2012, de 03/12/2012), o Conselho decidiu que serviços que exigem habilitação legal para a sua elaboração ou execução, com a obrigatoriedade de emissão da devida ART perante o CREA, tais como projetos, consultoria, fiscalização, supervisão e perícias, **jamais poderão ser classificados como comuns**, dada a sua natureza intelectual, científica e técnica, fatores que resultam em ampla complexidade executiva, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições, conforme também detalha o artigo 13 da Lei 8.666, de 1993, não se admitindo a sua contratação pela modalidade pregão (grifou-se).

Apesar do entendimento contrário do CONFEA, o Tribunal de contas da União vem se posicionando de forma a admitir a utilização da modalidade Pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia. Nesse sentido:

A Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005 amparam a realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (TCU, Acórdão n. 286/2007. Plenário. DOU 16.02.2007).

O jurista Marçal Justen filho apresenta o entendimento de que o bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens ou serviços tal como disponíveis no mercado (Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico - 4a ed., São Paulo: Renovar, 2005, p. 26). Aduz ainda o doutrinador que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo, num mercado próprio. Bem por isso, a regra é que obras e serviços de engenharia não se enquadrem no âmbito de "bens e serviços comuns" (Ob. cit., p. 30).

Adotando-se essa linha de raciocínio, a aferição do que viria a ser ou não comum deve ser realizada caso a caso, conforme a situação concreta.

Nesta esteira, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que o serviço de engenharia pode ser considerado comum se observadas as seguintes condições: (a) as características, quantidades e qualidades forem passíveis de ser estabelecidas através de especificações usuais de mercado; e (b) mesmo que exija profissional registrado no CREA para a execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço.

Como ensina Diogenes Gasparini, a noção de comum não está na estrutura simples do bem; nem a estrutura complexa é razão suficiente para retirar do bem a sua qualificação de bem comum.



O TCU, por meio da Súmula nº 257, consolidou seu posicionamento quanto ao cabimento do Pregão para contratação de serviços comuns de engenharia: O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Assim, é entendimento pacífico na jurisprudência a admissibilidade da contratação de serviços de engenharia por meio do Pregão, desde que se trate de serviço que possa ser classificado como comum.

Então nesse sentido, como o objeto não é comum e os serviços de engenharia deverão ser mais detalhados para a proposta não sofrer danos na sua execução o melhor e a mudança na modalidade de Pregão Eletrônico para uma melhor cabível.

## DO PEDIDO

Solicitamos ainda análise e consideração uma vez que, que a não se trata de serviços comuns.

Em que pese o habitual zelo, revestido de elevado rigor que convém a todo órgão da Administração Pública, indubitavelmente a Administração licitante não vem atendendo a legislação vigente. Quer crer a Impugnante que os vícios encontrados no Edital tenham ocorrido por um equívoco.

Diante de todo o exposto, requer e espera meticulosa atenção de V.Sa. para acolher as alegações trazidas a lume e rejeitar o Edital em apreço, SUSPENDENDO o ato convocatório para posterior republicação com as devidas correções, como medida de obediência ao sistema normativo vigente.

Caso nosso pedido não prospere, buscaremos esclarecimentos junto aos órgãos Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público do Estado.

Termos em que

P. e E. Deferimento

Porto Velho, 20 de abril de 2020.



KELSON CARLOS CARNEIRO  
PORTO CONSTRUÇÕES LTDA  
CNPJ:07.087.243/0001-58  
REPRESENTANTE LEGAL



Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS

## RESPOSTA

De: SEJUS-COINF

Para: SUPEL-CEL

Processo Nº: 0033.180170/2019-08

Assunto: **Resposta ao Pedido de Impugnação (0011203110)**

Senhor Pregoeiro,

Em atenção ao Pedido de Impugnação localizado no Id 0011203110, no qual a Empresa PORTO CONSTRUÇÕES LTDA alega que o presente Edital padece de vícios que comprometem a legalidade do procedimento licitatório, no que tange à **utilização da modalidade de pregão eletrônico**, passamos a dispor o que segue.

Primeiramente cumpre ressaltar que o presente certame rege-se pelas normas pertinentes às licitações em geral, notadamente o Pregão, e em sua fase interna foi objeto de criterioso trabalho desenvolvido pela área demandante, quando da elaboração do Projeto Básico.

No mérito, a Impugnante alega que os serviços objeto do instrumento licitatório ora atacado, ante a complexidade dos serviços, não poderiam ser licitados através da modalidade Pregão Eletrônico, devendo ser adotadas outras modalidades de licitação.

Entretanto, a modalidade escolhida para o atual procedimento encontra-se amparo na Lei n 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade Pregão nos procedimentos licitatórios:

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.

Assim, para a realização do certame por meio desta modalidade, os serviços devem ser considerados como comuns. Existem importantes ressalvas no amparo legal quanto ao uso desta modalidade, como preconiza o artigo 6º do Decreto 5.450/2005:

Art. 6º A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

Deste modo, através de uma leitura atenta do dispositivo legal em cotejo com a legislação e a jurisprudência pátrias, deixa claro que a proibição fica adstrita à licitação de obras e não de serviços comuns, como disposto no Acórdão TCU n.286/2007:

1. A Lei n. 10.520/2002 e o Decreto n. 5.450/2005 amparam a realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (TCU, Acórdão n. 286/2007. Plenário. Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. DOU 16.02.2007).

Conforme citado na própria peça de impugnação pela empresa Impugnante, para o jurista Marçal Justen Filho, "bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública" (Justen, Marcel, Pregão - Comentários à Legislação do Projeto Comum e Eletrônico, 5ª Ed. São Paulo: Dialética. 2013. p. 37).

Deste modo, a exigência de profissional habilitado, por si só, não é suficiente para caracterizar um serviço complexo de engenharia. Jessé Torres Pereira Júnior, assevera que numa "... aproximação inicial do tema pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. **O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser comum, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado.** Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed. São Paulo: Renovar, 2003. p. 1006).

O objeto da presente licitação, destina-se a contratação de empresa especializada em fornecimento completo (transporte, manuseio, instalação, montagem, automação e treinamento técnico para operação) de Estação Compacta de Tratamento de Esgotos - ECTE por processo anaeróbico, fase aeróbia e por fim sistema de desinfecção, projetada para tratamento de esgoto sanitário em regime contínuo, localizadas nas dependências de unidades prisionais do estado de Rondônia, que integra esta Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS/RO.

Logo observa-se que o atual objeto de contratação, conforme disposto acima, não contempla serviço de complexidade tecnológica, mas trata-se de contratação de bens e serviços comuns, de amplo conhecimento no mercado, existindo diversas empresas que prestam os serviços que compõem o objeto dessa licitação com padrão usual de execução.

Desta forma, a proibição à qual as leis fazem menção é relativa a obras e não serviços considerados "comuns" dentro do pleno entendimento da doutrina pátria, encontrando estes amparo na legislação em vigor, conforme iremos observar.

Pois bem, o Tribunal de Contas de São Paulo tem adotado decisões favoráveis a esse respeito, conforme trecho transcrito abaixo:

A citada Corte, apreciando casos envolvendo serviços de engenharia mais complexos, que usualmente, por tradição, não seriam reputados comuns, entendeu adequada a adoção de pregão para serviços de limpeza pública, de reformas de prédios, sinalização viária, ampliação de subestação de energia elétrica com fornecimento de material, serviços de engenharia para apoio à gestão ambiental, culminando com o entendimento que sinaliza para a admissibilidade dessa modalidade inclusive para verdadeiras obras, como ocorreu com a decisão prolatada pelo Conselheiro Renato Martins Costa nos autos do Processo TC-21766.026.06, no qual indeferiu liminarmente representação contra edital da Assembleia Legislativa destinado à seleção por pregão (40.06), para contratação de empresa de engenharia especializada em execução de auditórios, anfiteatros e salas de espetáculos, para a readequação do Plenário JK.

Niebuhr (2011b, p.62-63) também expressa posicionamento semelhante, conforme expresso abaixo:

O entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a possibilidade de utilizar o pregão para licitar obra e serviço de engenharia vem evoluindo sensivelmente ao longo do tempo. De início, o tribunal adotava posição restritiva, admitindo a adoção do pregão somente nos casos expressamente autorizados pelo Decreto Federal n. 3.555/00. Nessa senda, o Tribunal de Contas da União decidiu que a atividade de manutenção de equipamentos industriais, conquanto qualificada como serviço de engenharia, sujeita à fiscalização do CREA, é ao mesmo tempo serviço comum e, por isso, pode ser licitada por meio de pregão.

E coloca também, que:

Com o passar tempo e com a percepção de que a modalidade pregão proporciona inúmeras vantagens à Administração Pública, o Tribunal de Contas da União passou a adotar interpretação mais apegada à amplitude da Lei n. 10.520/02, permitindo a utilização do pregão para obra e serviço de engenharia, em que pese a proibição enfeixada no artigo 5º do decreto n. 3.555/00.

O doutrinador também expressa experiências do próprio TCU:

Ao contrário do que pregam entidades representativas de empresários e profissionais da construção, o Tribunal de Contas da União (TCU) não vê problemas no uso do pregão eletrônico como modalidade de licitação para obras e serviços de engenharia. Tanto que decidiu dar o exemplo. Desde dezembro, duas obras do TCU foram contratadas por meio de pregão e uma terceira deverá ser licitada em breve, diz o secretário de engenharia do órgão, Valdir Lavorato.

(...)

As duas experiências que realizamos provam que é possível, sim, usar o pregão, modalidade que proporciona mais competição e, portanto, mais economia, sem comprometimento da qualidade técnica, diz ele. O tribunal contratou por pregão, em dezembro, a reforma do prédio que abriga sua unidade de treinamento, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), em Brasília. O mesmo tipo de processo seletivo antecedeu a contratação da escavação da área onde será construído o terceiro anexo do TCU.

O Acórdão n. 2.079/2007 reforça esse entendimento do TCU:

A Lei n. 10.520/2002 não exclui previamente o uso do pregão para a contratação de serviços de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum; as normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento no citado normativo legal. (BRASIL, 2007)

O mesmo entendimento pode ser visto na Súmula n. 257/2010 - TCU:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/2002, tal entendimento foi amparado por sucessivos acórdãos de números 5.226/2008, 1.947/2008, 2.664/2007, 2.635/2007, 2.482/2007, 2.079/2007, 2.272/2006, 1.329/2006, 286/2007 e 817/2005.

Em breve análise ao Edital, percebe-se que o detalhamento dos serviços a serem executados, são serviços objetivamente definidos, constituindo assim serviço comum, e não encontrando óbice ao prosseguimento do processo licitatório via pregão:

O sistema de tratamento deverá ser combinado (anaeróbio/aeróbio) atingindo nível secundário de tratamento. Deverá ser composto de:

I - Tratamento preliminar, constituído de:

- Sistema de grade com abertura 20,0 mm
- Caixa de areia de canal paralelo com limpeza manual;

II - Estação Elevatória de Esgoto - EEE

- A EEE não deverá ter um tempo de detenção hidráulico (TDH) superior a 30 min, conforme NBR 12.208/92.
- Deverá atender a vazão máxima de final de plano, considerando os coeficientes de pico.

III - Sistema de Tratamento

- Filtros Biológicos Anaeróbios de Fluxo Horizontal, com substrato para aderência de filme biológico de colônias de bactérias, em anéis Pall;
- Filtros Biológicos Aeróbios com difusor de bolhas finas;
- Soprador tipo Compressor Radial, com cabine silenciada e unidade reserva;
- Sistema de Captação de gases para encaminhamento ao filtro de carvão ativado;
- Retorno/Recirculação de lodo automático através de bomba submersível;
- Sistema de desinfecção por ionização;
- Painéis elétricos e de automação da ECTE, incluindo sopradores e recirculação (retorno) de lodo.

IV - Obra Civil e Demais Necessidades:

O FORNECEDOR deverá detalhar as obras civis e instalações complementares necessárias para a implantação da Estação, incluindo:



- Projeto de obras civis para o pré-tratamento a ser fornecido pela Fornecedora, conforme especificado no inciso I do Item 2;
- Projeto da Casa de Máquinas para abrigar sopradores, painéis dos equipamentos e demais comandos elétricos;
- Projeto das fundações dos tanques;
- Projeto de toda instalação elétrica e hidráulica;
- Execução das obras civis e instalações complementares.

**Ainda que assim não o fosse, o próprio entendimento doutrinário e jurídico de que o objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser comum, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado, pode ser facilmente comprovado tanto pela existência de regramento sobre o exercício da atividade, quanto pela rede considerável de empresas que atuam na prestação desse serviço em âmbito nacional, o que reforça o entendimento de técnica conhecida e oferecida pelo mercado.**

Ressalta-se ainda que, com base nos princípios da Administração Pública, esta Secretaria optou pela utilização da modalidade Pregão, pois torna o processo mais célere, devido à inversão de fases de habilitação e análise das propostas, uma vez que apenas a documentação do participante com a menor proposta de preços é analisada.

As vantagens oferecidas pela modalidade, soma-se também ao fato da possibilidade de negociação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que é realizado através de lances e negociação direta com o pregoeiro, no intuito de diminuir o valor ofertado, conferindo maior economicidade aos gastos públicos.

Deste modo, resta claro que a modalidade escolhida para o certame está legalmente amparada, conforme acima descrito, tornando-se incontestável a possibilidade de contratação dos serviços objeto do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 063/2020/CEL/SUPEL/RO, pela modalidade pregão eletrônico. Não se vislumbrando quaisquer indícios de ilegalidade, encontrando-se o certame sobre o amparo de legal, jurisprudencial e doutrinário.

Ante o exposto, conforme as razões ora expostas, não merece prosperar a sustentação elaborada pela Impugnante da necessidade de adoção de outra modalidade de licitação.

Atenciosamente,

Porto Velho, 17 de junho de 2020.

**ROBSON DE SOUSA**

Coordenador de Infraestrutura - COINF



Documento assinado eletronicamente por **ROBSON DE SOUSA, Coordenador(a)**, em 19/06/2020, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0012030465** e o código CRC **383B6E7F**.



---

**Referência:** Caso responda este(a) Resposta, indicar expressamente o Processo nº 0033.180170/2019-08

SEI nº 0012030465